

MASTER'S THESIS

Een beroep op de gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken, mar tegen welke prijs?

Moet het aanbod van strafrechtadvocaten voldoende blijven, zowel wat betreft Toegang tot de rechter, als rechtsbijstandverlening, als het toezicht op de kwaliteit daarvan of zijn de kosten die met het stelsel gemoeid zijn een hogere prioriteit?

Nijland, J.

Award date:
2021

Awarding institution:
Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 04. May. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



2021

'EEN BEROEP OP DE GEFINANCIERDE RECHTSBIJSTAND IN STRAFZAKEN, MAAR TEGEN WELKE PRIJS?'

Moet het aanbod van strafrechtadvocaten voldoende blijven, zowel wat betreft toegang tot de rechter, als rechtsbijstandverlening, als het toezicht op de kwaliteit daarvan of zijn de kosten die met het stelsel gemoeid zijn een hogere prioriteit?

Naam student:	Justy Nijland
Begeleider:	mw. mr. dr. M.F. Attinger
Examinator:	mw. mr. dr. A.J.H. de Bruijn
Aantal woorden:	13.871
Inleverdatum:	8 februari 2021

Voorwoord

Deze scriptie is het resultaat van een onderzoek in het kader van de opleiding Rechtsgeleerdheid, specialisatie strafrecht. Na een half jaar hard werken en met veel plezier zoeken, lezen, vergelijken, (her)structureren, sleutelen en (her)schrijven, ben ik trots op deze scriptie.

De doelstelling is te komen tot aanbevelingen om het Nederlandse stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken meer toekomstbestendig te maken met kwalitatieve rechtsbijstandverlening.

Graag wil ik met dit voorwoord iedereen bedanken die in meer of mindere mate heeft bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie. Een paar mensen wil ik in het bijzonder noemen. Allereerst mevrouw mr. dr. M.F. Attinger. Bedankt voor de begeleiding bij het gehele afstudeerproces. Dankzij uw tussentijdse terugkoppelingen is de scriptie geworden tot datgene wat nu voor jullie ligt. Daarnaast wil ik mijn vriend Alex Eysink bedanken voor het blijven steunen en motiveren voor het schrijven van deze scriptie.

Enschede, februari 2021

Justy Nijland

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1 INLEIDING.....	4
1.1 AANLEIDING	4
1.2 ONDERZOEKSMETHODEN.....	5
1.3 ONDERZOEKSDOELEN	7
1.4 LEESWIJZER	7
 HOOFDSTUK 2 RECHT OP RECHTSBIJSTAND VANUIT EUROPEESRECHTELIJK OOGPUNT	9
2.1 RECHT OP RECHTSBIJSTAND	9
2.2 RECHT OP BIJSTAND VOORAFGAAND EN TIJDENS POLITIEVERHOOR	11
2.3 RECHT OP TOEGANG TOT EEN ADVOCaat	12
 HOOFDSTUK 3 DE NEDERLANDSE RECHTSBIJSTAND	13
3.1 RECHTSBIJSTAND IN STRAFZAKEN	13
3.2 KWALITATIEVE EN EFFECTIEVE RECHTSBIJSTANDVERLENING	14
3.2.1 DE NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN.....	14
3.2.2 NEDERLANDSE VERENIGING VAN STRAFRECHTADVOCATEN	15
3.2.3 RAAD VOOR RECHTSBIJSTAND	17
3.2.4 DE EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID	17
3.3 OVERHEIDSKOSTEN	18
 HOOFDSTUK 4 HET ENGELSE RECHTSBIJSTANDSSTELSEL.....	20
4.1 SOLICITORS EN BARRISTERS	20
4.1.1 THE LAW SOCIETY EN SOLICITORS REGULATION AUTHORITY (SRA).....	21
4.1.2 THE BAR COUNCIL EN THE LAW SOCIETY EN THE BAR STANDARDS BOARD (BSB)	22
4.1.3 LEGAL AID AGENCY.....	23
4.1.4 THE PUBLIC DEFENDER SERVICE (PDS)	24
4.2 RECHTSBIJSTAND IN STRAFZAKEN	25
4.3 OVERHEIDSKOSTEN	27
 HOOFDSTUK 5 ANALYSE.....	30
5.1 RECHTSSYSTEEM.....	30
5.2 ARTIKEL 6 LID 3 ONDER C EVRM	30
5.3 RECHTSBIJSTAND IN DE PRAKTIJK	32
5.4 KWALITEITSWAARBORGING	33
5.5 FINANCIERING	34
 HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	36
 GERAADPLEEGDE BRONNEN	38

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Om een rechtsstaat goed te laten functioneren is vertrouwen in het functioneren daarvan benodigd. Door een ieder toegang te verlenen tot de rechter middels rechtsbijstand, wordt dit vertrouwen vergroot. Dit uitgangspunt is vastgelegd in artikel 18 GW en bepaalt dat een ieder zich in rechte en administratief beroep kan laten bijstaan. Dit geldt voor iedereen, ook voor mensen met onvoldoende financiële middelen ofwel minder draagkrachtigen (artikel 18 lid 2 GW).¹ Derhalve is de Wet op de Rechtsbijstand (hierna: Wrb) in 1994 ingevoerd die voorziet in een subsidiestelsel. In deze scriptie ligt de focus op de gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken. De Wrb zorgt ervoor dat minder draagkrachtigen de mogelijkheid hebben om juridisch bijgestaan te worden. Vanwege de grondwettelijke aanspraken en de onzekere maatschappelijke ontwikkelingen is de overheid verantwoordelijk voor een doelmatige en efficiënte besteding van de financiële middelen binnen het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken (hierna: het stelsel) en de beheersbaarheid van de kosten die daarmee gemoeid gaan, zodat de toegang voor minder draagkrachtigen gegarandeerd blijft (een open-einde-regeling). Het stelsel heeft derhalve sinds zijn inwerkingtreding meerdere bezuinigingsronden doorlopen om de kosten te beperken. In de reeds plaatsgevonden bezuinigingsronden heeft de overheid aan verschillende commissies opdrachten gegeven voor nader onderzoek naar het stelsel.² De commissie-Barkhuysen concludeerde dat het aanbod van rechtsbijstandverleners aan het afnemen is, waardoor het risico ontstond dat er onvoldoende kwalitatief goede advocaten in het stelsel werkzaam zijn en dat er onvoldoende intensief toezicht is op de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening.³ Daaropvolgend concludeerde de Commissie-Van der Meer dat de vergoedingen niet meer in verhouding stonden tot de besteedde uren en uitgevoerde werkzaamheden.⁴ Volgens de Commissie-Barkhuysen ontbreekt het in het stelsel aan een goede toetsing op de doelmatigheid van de bestede extra uren bij strafzaken.⁵ Zowel de commissie-Wolfsen als de commissie-Barkhuysen zijn van mening dat juridisering (toename van wet- en regelgeving) en individualisering invloed hebben op de bestede uren. Ook de toegenomen complexiteit van de samenleving is van invloed: de wetten veranderen.⁶ Nieuwe wet- en regelgeving ofwel juridisering stimuleert de behoefte aan het stelsel wat resulteert in de toename van overheidskosten.⁷ Door de huidige vergoedingen is de urenbesteding beperkt waardoor de kwaliteit (veelal) niet wordt gewaarborgd. Met andere woorden, strafrechtadvocaten hebben momenteel niet genoeg financiële zekerheid om rechtsbijstand te verlenen. Het doel van deze scriptie is om inzichtelijk

¹ Kamerstukken II 2008/2009, 31835, nr. 3.

² Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VI, M.

³ Commissie Barkhuysen, *'Duurzaam stelsel rechtsbijstand'* 2016, p. 110.

⁴ Commissie Van der Meer, *'Andere tijden: Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand'* 2017, p. 3.

⁵ Dit werd mede door de commissie-Wolfsen geconcludeerd.

⁶ Commissie Barkhuysen, *'Duurzaam stelsel rechtsbijstand'* 2016, p. 18.

⁷ Commissie-Wolfsen, brief d.d. 30 november 2015, Kamerstukken II 2015/16, 31 753, nr. 110; Commissie Van der Meer, brief d.d. 25 oktober 2017, Kamerstukken II 2016/17 31 753, nr. 142.

te maken of er voldoende toezicht is op de kwaliteit van strafrechtelijke rechtsbijstandverlening en of het stelsel op de langere termijn financieel beheersbaar is voor de overheid.

1.2 Onderzoeksmethoden

In het voorgaande zijn de verschillende knelpunten in het stelsel in Nederland beschreven. In Engeland hebben zich vergelijkbare problemen voorgedaan ten aanzien van de kwaliteit in de rechtsbijstandsverlening en toenemende overheidskosten. Echter is in Engeland inmiddels een balans gevonden tussen het recht op de rechtsbijstand en de betaalbaarheid en beheersbaarheid van een kwalitatief systeem.⁸ Een balans die door het Nederlandse rechtsbijstandsstelsel ook wordt nagestreefd. Dit onderzoek is derhalve uitgevoerd aan de hand van een rechtsvergelijkend onderzoek met het Engelse rechtsbijstandsstelsel in strafzaken. Alvorens de stelsels met elkaar vergeleken zullen worden, worden eerst – op hoofdlijnen – de verschillen en tegengestelde rechtstradities in ogenschouw genomen. In het Nederlandse strafprocesrecht is de wet de belangrijkste rechtsbron (civil law). In het Engelse strafprocesrecht is de rechtspraak de belangrijkste rechtsbron (common law). Engeland kent geen Wetboek van Strafrecht of Wetboek van Strafvordering. Regelgeving is van oudsher neergelegd in verschillende statuten. Door de Human Rights Act van 1998 werd het EVRM in de interne rechtsorde van Engeland opgenomen, waardoor het een belangrijke bron voor het strafproces werd en de rechtseenheid toenam. Tegenwoordig is het grootste gedeelte van het strafprocesrecht terug te vinden in wetten en gedelegeerde regelgeving. Voor zover de wetgever onderwerpen niet wettelijk heeft gereguleerd, gelden de traditionele common law-regels.⁹ Het Engelse strafprocesrecht kent een accusatoir (beschuldigend) karakter met enerzijds de overheid en anderzijds de verdediging die zoveel mogelijk over dezelfde bevoegdheden beschikken.¹⁰ De gelijkheid van partijen stoelt op de premisse dat de beste manier om de waarheid te vinden bestaat in de confrontatie tussen twee versies in de rechtszaal, ten overstaan van de rechter of een jury. De rechter die over de juridische gang van zaken waakt, laat zich niet met de waarheidsvinding als zodanig in. Dit impliceert dat partijen het proces van waarheidsvinding kunnen stopzetten als ze het eens zijn, bijvoorbeeld als de verdachte bij voorbaat schuld bekent (guilty plea), en daarmee de ‘waarheid’ van de aanklager accepteert. Indien de verdachte schuld bekent, wordt het delict in de regel in het geheel niet onderzocht en gaat de zitting alleen nog maar over de straf. Pleit de verdachte voor niet schuldig aan de misdaad, dan volgt een proces waar bewijs overgelegd dient te worden. De eerste zitting zal echter alleen toe zien op het bepalen van een procesdatum en het geven van gerechtelijke bevelen om de zaak voor te bereiden.¹¹ Het Nederlands strafprocesrecht kent een inquisitoir (onderzoekend) karakter met een actieve deelname van de rechter aan de waarheidsvinding. Het onderzoek door de rechter ter terechtzitting is gericht op het vaststellen van de waarheid op basis van voornamelijk schriftelijk bewijsmateriaal waarvan de rechter zelf overtuigd dient te zijn dat de verdachte het delict heeft gepleegd. Het OM heeft de beschikking over alle informatie

⁸ Lord Chancellor's Department 1998 White Paper *Modernising Justice*, London: HSMO (Cmd. 4155).

⁹ S.K. Groot, *‘Internationale Bewijsgraring in strafzaken: Nederland, Engeland & Wales’*. WODC: Deventer 2000, p. 25.

¹⁰ S.K. Groot, *‘Internationale Bewijsgraring in strafzaken: Nederland, Engeland & Wales’*. WODC: Deventer 2000, p. 6.

¹¹ Ministry Of Justice and Criminal Procedure Rule Committee, *‘Criminal Procedure Rules and Directions 2020’*, van www.gov.uk.

van de politie en stelt op basis daarvan het strafdossier samen. De rechter kan alleen feiten uit het dossier meewegen in zijn oordeel, want belastend en ontlastend bewijsmateriaal wordt verzameld door het OM. Als de verdediging aanvullende informatie wil opvragen, of extra getuigen wil verhoren, moet de officier van justitie of rechter-commissaris daarvoor toestemming geven. De verdediger moet van tevoren kunnen aantonen wat de relevantie van deze informatie is. Echter verschuift het accent naar meer gelijkwaardigheid bij het onderzoek ter terechtzitting, omdat zowel het OM als de verdachte dezelfde mate van gelegenheid krijgen om de zienswijze naar voren te brengen.¹² Een ander verschil betreft het vooronderzoek. In het Nederlandse strafprocesrecht is het de belangrijkste fase, terwijl in Engeland het zwaartepunt ligt op het onderzoek ter terechtzitting en wordt de omvang van het strafproces bepaald door de aanklager én door de verdediging. Dat in het Engelse strafprocesrecht al het bewijs ter terechtzitting de revue moet passeren brengt met zich mee dat de procedure langer duurt en de kosten voor rechtsbijstand hoger zijn.¹³ In het kort, bijstand van een strafrechtadvocaat is van belang voor een evenwicht tussen de bevoegdheden van het OM en de rechten van de verdachte. Dit wordt onderstreept door het beginsel van equality of arms, verwoord in artikel 6 EVRM. Vanuit Europeesrechtelijke oogpunt is elke lidstaat op grond van artikel 6 EVRM verplicht te zorgen voor een daadwerkelijke rechtsbescherming van de burger door een effectieve toegang tot de rechter te waarborgen, ook voor de minder draagkrachtigen. Hoe deze toegang tot de rechter is geregeld, wordt aan iedere individuele staat zelf overgelaten. Om de wetgeving in de Europese Unie nader tot elkaar te brengen, worden richtlijnen opgesteld om de brug te slaan tussen het streven naar de noodzakelijke eenheid van Europese regelgeving enerzijds en rekening houden met nationale systemen en tradities anderzijds. Evenwel dat de Europese instellingen richtlijnen opstellen die op termijn voor de lidstaten moeten worden gevolgd, blijkt de wijze van invulling van de richtlijn per land anders te zijn.¹⁴ Zo ook de wijze waarop invulling wordt geven aan het recht op rechtsbijstand in strafzaken. Van belang is dat lidstaten geen ruime beoordelingsruimte (margin of appreciation) hebben ten aanzien van artikel 6 EVRM, omdat dit recht een fundamentele rol speelt in de rechtsstaat.¹⁵ Nu elke lidstaat de verantwoordelijkheid én de verplichting heeft om richtlijnen in de nationale wetgeving te implementeren, kan een rechtsvergelijkend onderzoek worden uitgevoerd met Engeland. Kennisneming en vergelijking van ons 'eigen' recht met het recht van andere landen kan bijdragen aan het oplossen van (rechts)vragen. Dit onderzoek beoogt een ondersteuning te bieden voor de ontwikkeling van het stelsel in strafzaken in Nederland. Door het onderzoeken van primaire en secundaire literatuur, rapporten, handboeken, Europese- en nationale wetgeving en jurisprudentie, zijn de onderzoeksresultaten op een zo betrouwbare mogelijke wijze weergegeven om alle onderzoeksvragen en uiteindelijk de centrale vraag te kunnen beantwoorden.

¹² Ministry Of Justice and Criminal Procedure Rule Committee, 'Criminal Procedure Rules and Directions 2020' What are the Criminal Procedure Rules, van www.gov.uk.

¹³ S.K. Groot, 'Internationale Bewijsgaring in strafzaken: Nederland, Engeland & Wales'. WODC: Deventer 2000, p. 41.

¹⁴ Europese Unie, 'Verordeningen, richtlijnen en andere rechtshandelingen', 2020 van www.europa.eu/european-union/law/legal-acts_nl.

¹⁵ EHRM 24 November 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:1124JUD001397288 (*Imbrioscia/Switzerland*), par. 36, EHRM 16 oktober 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1016JUD003984698 (*Brennan/UK*).

1.3 Onderzoeksdoelen

Dit rechtsvergelijkend onderzoek heeft als doel te komen tot enkele mogelijkheden die voor Nederland bijdraagt aan een stelsel dat niet alleen financieel haalbaar is, maar dat ook voorziet in voldoende gekwalificeerde gefinancierde rechtsbijstand. Inspiratie hiervoor wordt geput uit het Engelse stelsel. De aanbevelingen zijn het gevolg van een analyse van deze stelsels tegen de achtergrond van een Europeesrechtelijk toetsingskader dat wordt gevormd door de vereisten die voortvloeien uit artikel 6 lid 3 onder c EVRM. Niet alleen het EVRM stelt eisen aan rechtsbijstand, ook de richtlijnen 2013/48/EU en 2016/1919/EU leggen de lidstaten verplichtingen op. Sinds de Brexit geldt die verplichting wel enkel voor Nederland. De centrale vraag in dit onderzoek luidt: *“Welke mogelijkheden biedt de wijze waarop Engeland het stelsel van rechtsbijstand in strafzaken heeft georganiseerd voor Nederland om te komen tot een stelsel van rechtsbijstand in strafzaken, dat niet alleen financieel haalbaar is maar ook voldoende kwaliteit van rechtsbijstand garandeert in de zin van artikel 6 lid 3 sub c EVRM en relevante EU regelgeving?”*. Vanwege de complexiteit van de centrale onderzoeksvraag is deze opgedeeld in een aantal deelvragen, te weten:

1. Welke eisen worden gesteld aan gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken zoals neergelegd in artikel 6 lid 3 onder c EVRM en de richtlijnen 2013/48/EU en 2016/1919/EU?
2. Op welke wijze is in Nederland het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken georganiseerd?
3. Op welke wijze is in Engeland het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken georganiseerd?
4. In hoeverre sluiten het Nederlandse en Engelse rechtssysteem aan bij de vereisten van artikel 6 lid 3 onder c EVRM en de richtlijnen 2013/48/EU en 2016/1919/EU?

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de eisen die gesteld zijn aan rechtsbijstand verwoord in artikel 6 lid 3 onder c EVRM en de richtlijnen 2013/48/EU en 2016/1919/EU behandeld. In hoofdstuk 3 wordt de wijze waarop Nederland het rechtsbijstandsstelsel in strafzaken heeft geïmplementeerd, de wijze waarop de kwaliteit van de rechtsbijstand is gewaarborgd en de overheidskosten van het stelsel besproken. Voor het kunnen maken van een rechtsvergelijking wordt in hoofdstuk 4 op dezelfde wijze het Engelse rechtsbijstandsstelsel in strafzaken uitgewerkt. In hoofdstuk 5 worden deze stelsels geanalyseerd tegen de achtergrond van het Europeesrechtelijk toetsingskader dat uiteen is gezet in hoofdstuk 2. Ten slotte

wordt in hoofdstuk 6 antwoord gegeven op de centrale vraag en worden aanbevelingen gedaan voor een kwalitatief en financieel beheersbaar stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken.

Hoofdstuk 2 Recht op rechtsbijstand vanuit Europeesrechtelijk oogpunt

Als uitgangspunt geldt dat de verdachte de middelen heeft om zijn verdediging vorm te geven (equality of arms). In de zin van artikel 6 EVRM zouden strafrechtadvocaten de middelen moeten krijgen om de ongelijkheden tussen het OM en de verdachten te kunnen compenseren.¹⁶ Rechtsbijstand draagt bij aan het realiseren van een evenwicht tussen de ongelijkheden. Recht op rechtsbijstand is in artikel 6 lid 3 onder c EVRM vastgelegd. De minimumeisen die daaruit voortvloeien worden in paragraaf 2.1 besproken. De richtlijn 2013/48/EU zorgt ervoor dat de verdachte recht heeft op bijstand voorafgaand en tijdens het eerste politieverhoor. De minimumeisen die daaraan zijn gesteld worden in paragraaf 2.2 behandeld. Dat ook sprake dient te zijn van gekwalificeerde rechtsbijstand en dat de overheid verantwoordelijk is voor de financiering van het stelsel volgt uit richtlijn 2016/1919/EU.

2.1 Recht op rechtsbijstand

Het recht op toegang tot de rechter betekent dat een ieder die in redelijkheid niet draagkrachtig is om de kosten van een juridische procedure te dragen, een beroep kan doen op rechtsbijstand zodat hun rechten op een effectieve wijze bij de rechter kunnen worden verdedigd. Hoewel een verdachte rechtsgeldig afstand kan doen van het recht op rechtsbijstand, dat overigens niet snel aangenomen mag worden, is rechtsbijstand van een advocaat één van de fundamentele kenmerken van een eerlijk proces, verwoord in artikel 6 EVRM.¹⁷ In artikel 6 lid 3 onder c EVRM is bepaald dat een burger recht heeft op rechtsbijstand wanneer diegene over onvoldoende middelen beschikt (means-test) om een raadsman te bekostigen, mits de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen (merits-test). Het EHRM heeft geen definitie gegeven van de term “voldoende middelen”.¹⁸ In plaats van het geven van een definitie houdt het EHRM rekening met alle specifieke omstandigheden van iedere zaak of het verlenen van rechtsbijstand wordt gerechtvaardigd.¹⁹ Er zijn geen voorbeelden beschikbaar van een systematische aanpak van lidstaten om het rechtsbijstandsstelsel te toetsen aan de vereisten van het EHRM. Naar de mening van het EHRM is het aan de autoriteiten van de lidstaten om de financiële drempel (means-test) te bepalen, mits sprake is van voldoende waarborging tegen willekeur bij het vaststellen wie in aanmerking komt voor rechtsbijstand.²⁰ Indien rechtsbijstand wordt geweigerd omdat de financiële middelen van de burger hoger zijn dan de vastgestelde limiet, maar vertegenwoordiging door een advocaat bij de wet verplicht is gesteld of omdat de strafrechtelijke procedure bijzonder complex is, wordt rechtsbijstand als onmisbaar aangemerkt.²¹ Lidstaten mogen naast het stellen van

¹⁶ EHRM 7 juni 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0607JUD003959498 (*Kress/Frankrijk*).

¹⁷ EHRM 24 september 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0924JUD000702504 (*Pishchalnikov/Rusland*). Afstand doen van rechtsbijstand dient ondubbelzinnig vast te staan, vrijwillig te gebeuren en dient gepaard te gaan met minimale waarborgen die evenredig zijn aan het belang. Aangetoond moet worden dat de gevolgen hiervan voor de verdachte redelijkerwijs is te voorzien en willens en wetens is gebeurd.

¹⁸ EHRM 25 april 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:0425JUD000839878 (*Pakelli/Germany*).

¹⁹ EHRM 19 september 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0919JUD003234696 (*Glaser/Verenigd Koninkrijk*).

²⁰ EHRM 21 september 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0921JUD006194500 (*Santambrogio/Italy*), par. 55.

²¹ EHRM 9 oktober 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC1044 (*Airey/Ierland*), EHRM 16 juli 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0716JUD005654700 (*P.C. & S/Verenigd Koninkrijk*), par. 88-91.

een financiële drempel ook een noodzakelijkheidstoets toepassen (merits-test). Deze noodzakelijkheidstoets is afhankelijk van de belangen voor een behoorlijke rechtspleging.²² Bij de beoordeling van een behoorlijke rechtspleging speelt de zwaarte van de straf die de verdachte riskeert, de mate waarin de verdachte in staat is om zelf adequate verdediging te voeren en de complexiteit van de zaak een rol.²³ Indien aan één van die drie factoren is voldaan, wordt verlening van rechtsbijstand gerechtvaardigd.²⁴ Rechtsbijstand vormt het uitgangspunt wanneer de verdachte zijn vrijheid is ontnomen en een vrijheidsstraf boven zijn hoofd hangt.²⁵ Het enkele feit dat er voor de verdachte veel op het spel staat rechtvaardigt het recht op rechtsbijstand.²⁶ Indien de verdachte vervolgd wordt voor een licht en/of eenvoudig vergrijp kan met zelfverdediging worden volstaan zonder rechtsbijstand. Daarmee is dan het gevaar voor willekeurige bestraffing, gelet op geringe belangen die op het spel staan, afdoende bezworen.²⁷ In het geval dat de verdachte de procedure kan begrijpen in verband met een genoten opleiding, is het ook nog van belang of de verdachte daadwerkelijk in staat is om de verdediging zelf te voeren.²⁸ In het geval dat de procedure duidelijk ernstige consequenties voor de verdachte heeft en de zaak complex is, is rechtsbijstand van toepassing mits de verdachte onder de financiële drempel blijft.²⁹ Een zaak wordt als complex aangemerkt indien sprake is van ingewikkelde juridische kwesties rond de vaststelling van de feiten, het inschakelen van deskundigen of het horen van getuigen.³⁰ De complexiteit in een strafzaak wordt mede beoordeeld aan de hand van de omvang van het dossier in relatie tot het aandeel dat verdachte daar in heeft, de getuigenverhoren, de omvang en aard van de feiten op de dagvaarding, de proceshouding van de verdachte en medeverdachten, de hoeveelheid zittingen waarop de zaak inhoudelijk wordt behandeld, de grootschalige inzet van het opsporingsapparaat en de verzwarende omstandigheden. Zijn er geen moeilijke juridische vragen die bepleit dienen te worden, dan levert het uitblijven van rechtsbijstand geen schending van artikel 6 EVRM op.³¹ In zijn algemeenheid dient rechtsbijstand aangeboden te worden aan kwetsbare mensen die mogelijk niet de capaciteiten hebben om hun eigen zaak te bepleiten.³² Dat de mogelijkheid bestaat om een beroep te doen op rechtsbijstand, betekent nog niet dat er ook sprake is van kwalitatieve rechtsbijstand. Vanuit het EHRM is er weinig bemoeienis over het leveren van voldoende gekwalificeerde rechtsbijstandverlening. In slechts een aantal zaken verwijst het EHRM expliciet naar de effectiviteit van de prestaties van de strafrechtadvocaat. Om het eerlijke verloop van de procedure

²² EHRM 13 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0113JUD001352607 (*Miroslaw Orzechowski/Polen*).

²³ EHRM 9 oktober 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC1044 (*Airey/Ierland*), EHRM 30 juli 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0730JUD002535794 (*Aerts/België*), EHRM 19 september 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0919JUD004003198 (*Gnahoré/Frankrijk*) en EHRM 7 mei 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0507JUD004631199 (*McVicar/UK*).

²⁴ EHRM 24 mei 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0524JUD001274487 (*Quaranta/Zwitserland*).

²⁵ EHRM 10 juni 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:0610JUD001938092 (*Benham/the United Kingdom*).

²⁶ EHRM 24 mei 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0524JUD001274487 (*Quaranta/Zwitserland*), EHRM 15 mei 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0215JUD006841601 (*Steel en Morris/Verenigd Koninkrijk*).

²⁷ ECHR 28 maart 1990, ECLI:CE:ECHR:1990:0328JUD001193286 (*Granger/UK*).

²⁸ EHRM 24 mei 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0524JUD001274487 (*Quaranta/Zwitserland*).

²⁹ EHRM 25 september 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0925JUD001319187 (*Pham Hoang/Frankrijk*).

³⁰ EHRM 9 oktober 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC1044 (*Airey/Ierland*).

³¹ EHRM 4 januari 2008, ECLI:CE:ECHR:2012:1106JUD003223804 (*Zdravko Stanev/Bulgaria*).

³² EUR-LEX 2013, 'Aanbeveling van de Commissie van 27 november 2013 betreffende procedurele waarborgen voor kwetsbare personen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure' van www.eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX%3A32013H1224%2802%29 (geraadpleegd op 17 oktober 2020).

te kunnen waarborgen dient de verdachte de diensten te verkrijgen die specifiek verband houden met de juridische bijstand. In dit opzicht moet de strafrechtadvocaat in staat zijn: de zaak te bespreken, de verdediging te organiseren, bewijsmateriaal te verzamelen, verhoor van de verdachte voor te bereiden, de verdachte in nood te ondersteunen en de detentie voorwaarden te controleren.³³ Het recht op rechtsbijstand dient praktisch en effectief te zijn. Het enkel benoemen van een advocaat op zichzelf komt onvoldoende tegemoet aan de vereisten van artikel 6 EVRM, omdat het enkele benoemen geen garantie biedt voor kwalitatieve rechtsbijstand.³⁴ Deze zaak is opmerkelijk, aangezien het EHRM zelden uitspraken doet over de kwaliteit van een advocaat. Absolute passiviteit van een advocaat tijdens het onderzoek en de gerechtelijke procedure dragen niet bij aan een effectieve juridische vertegenwoordiging.³⁵ De kwaliteit van de rechtsbijstand van de raadsman is belangrijk om het recht op rechtsbijstand te kunnen waarborgen.

2.2 Recht op bijstand voorafgaand en tijdens politieverhoor

Artikel 6 EVRM vereist dat een verdachte toegang tot rechtsbijstand moet worden geboden vanaf het moment van in verzekeringstelling of van moment dat de verdachte in voorlopige hechtenis wordt genomen. Lidstaten moeten er voor zorg dragen dat er na de vrijheidsbeneming en voordat tot enig verhoor wordt overgegaan, onverwijld toegang tot rechtsbijstand is.³⁶ Om ervoor te zorgen dat verdachten in de lidstaten een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming krijgen, werd richtlijn 2013/48/EU opgesteld. De toegang tot een advocaat dient op een zodanige tijd en wijze gegarandeerd te worden, zodat de verdachte zijn recht op verdediging praktisch en effectief kan uitoefenen.³⁷ Voornamelijk in het vroege stadium van de strafprocedure is het recht op rechtsbijstand van belang, zodat de verdachte verzekerd is van een in alle vrijheid afgelegde verklaring waarbij hij niet ongeoorloofd wordt beïnvloed door de politie met een (eventueel) negatief gevolg.³⁸ Conform de richtlijn 2013/4/EU zijn lidstaten verplicht te voorzien in rechtsbijstand voorafgaand en tijdens het politieverhoor (verhoor- en consultatiebijstand). De richtlijn geldt als een codificatie van de Salduz-jurisprudentie van het EHRM, waarin expliciet het recht op rechtsbijstand tijdens het politieverhoor is opgenomen.³⁹ Het EHRM reikt slechts een open normkader aan voor de invulling van het recht op verhoorbijstand.⁴⁰ De daadwerkelijke invulling wordt overgelaten aan de lidstaten.⁴¹ Naar de mening van het EHRM vereist de effectieve uitoefening van het recht op rechtsbijstand, dat een verdachte het recht heeft op de fysieke aanwezigheid van een raadsman bij het politieverhoor.⁴² Het is de raadsman daarbij toegestaan zich actief in de verdediging op te stellen tijdens het politieverhoor.⁴³ Van het recht op toegang tot een raadsman kan enkel worden afgeweken wanneer gevaar dreigt voor het leven, vrijheid of fysieke

³³ EHRM 13 oktober 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1013JUD000737703 (*Dayanan/Turkey*), par. 32.

³⁴ EHRM 10 april 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0410JUD000808805 (*Gabrielyan/Armenia*), par. 65.

³⁵ EHRM 10 april 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0410JUD000808805 (*Gabrielyan/Armenia*), par. 69.

³⁶ Overweging 25 en 26 van de richtlijn 2013/48/EU.

³⁷ Artikel 3 lid 1 van de richtlijn 2013/48/EU.

³⁸ EHRM 8 februari 1996, ECLI:NL:XX:1996:AC0232 (*Murray/Verenigd Koninkrijk*).

³⁹ EHRM 27 november 2008, ECLI:NL:XX:2008:BH0402 (*Salduz/Turkije*).

⁴⁰ EHRM 24 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1024JUD006288011 (*Navone e.a./Monaco*).

⁴¹ EHRM 27 november 2008, ECLI:NL:XX:2008:BH0402 (*Salduz/Turkije*), p. 51

⁴² EHRM 9 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1109JUD0071 (*Beuze/België*), par. 131-136.

⁴³ EHRM 27 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1127JUD005783709 (*Soytemiz/Turkije*).

integriteit van een persoon of wanneer het onderzoek substantiële schade dreigt te leiden, zonder dat er sprake is van schending van artikel 6 EVRM. Dergelijke afwijkingen dienen tijdelijk van aard te zijn en te voldoen aan eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.⁴⁴

2.3 Recht op toegang tot een advocaat

De EU werd zich bewust van grote verschillen in de lidstaten inzake de mate waarin een verdachte recht heeft op bijstand van zijn raadsman.⁴⁵ Dat lidstaten ook daadwerkelijk het recht op toegang tot een raadsman uitoefenen door het beschikbaar stellen van bijstand en door de lidstaat wordt gefinancierd, werd richtlijn 2016/1919/EU opgesteld. Het beschikbaar stellen van een advocaat betekent nog niet dat ook sprake is van kwalitatieve rechtsbijstand. Artikel 7 van de richtlijn is specifiek gewijd aan de kwaliteit van de rechtsbijstand. Ingevolge dit artikel dienen de lidstaten de nodige maatregelen te nemen, zoals de financiering ervan, om ervoor te zorgen dat er een effectief systeem voor rechtsbijstand is dat kwalitatief adequaat is om een eerlijk proces te waarborgen met inachtneming van de onafhankelijkheid van de advocatuur. Gedetailleerdere kwaliteitsborgingsnormen voor rechtsbijstand ontbreken in de richtlijn. Dit leidt tot een andere invulling van artikel 7 in de nationale wetgeving, mede door de verschillen in de juridische en culturele context en door de rechtstradities. Zowel de modellen van rechtsbijstand als de juridische regelgeving en benadering van belangrijke beginselen zijn verschillend. Belangrijke beginselen zijn onder andere onafhankelijkheid en autonomie van advocaten, de vertrouwelijkheid tussen de cliënt en de advocaat, de juridische status van de advocaat, de wettelijke structuur van de bestuurlijke en toezichtkant van de rechtsbijstand. Wanneer een verdachte van mening is dat de rechtsbijstand van zijn advocaat onvoldoende is, bijvoorbeeld omdat de advocaat onvoldoende tijd heeft gehad om de zaak voor te bereiden, kan een lidstaat niet voor elke tekortkoming van de advocaat verantwoordelijk gesteld worden wegens het onafhankelijk karakter van het beroep van de advocaat.⁴⁶ De lidstaat is wel verplicht in te grijpen nu tekort is geschoten in het waarborgen van een effectieve rechtsbescherming.⁴⁷

⁴⁴ EHRM 13 september 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0913JUD005054108 (*Ibrahim e.a./Verenigd Koninkrijk*).

⁴⁵ A. Honhon e.a., *“De totstandkoming van de Europese richtlijn betreffende het recht op toegang tot een advocaat”*, T. Strafr. 2013, afl. 6, 361.

⁴⁶ EHRM 18 oktober 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1018JUD001811402 (*Hermi/Italië*), par. 96.

⁴⁷ EHRM 27 april 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0427JUD003096103 (*Sannino/Italië*), par. 49.

Hoofdstuk 3 De Nederlandse rechtsbijstand

De wijze waarop Nederland de rechtsbijstand in strafzaken heeft geregeld staat beschreven in paragraaf 3.1. In paragraaf 3.2 worden de bevoegde organen behandeld die belast zijn met toezicht en controle op de kwaliteit van de rechtsbijstandsverlening. De factoren die van invloed zijn op de kosten van het stelsel voor de overheid worden besproken in paragraaf 3.3.

3.1 Rechtsbijstand in strafzaken

Een burger heeft conform artikel 18 lid 1 GW de mogelijkheid zijn (grond)rechten in strafrechtelijke procedures op een effectieve manier bij de rechter te verdedigen.⁴⁸ Uit artikel 18 lid 2 GW volgt dat dit tevens geldt voor minder draagkrachtige partijen. Aan dit recht mogen regels van procedurele aard dan wel beperkingen worden gesteld, mits iemand niet verhinderd wordt zich in rechte te doen bijstaan.⁴⁹ Het Nederlandse straf(proces)recht kent geen verplichte procesvertegenwoordiging, behoudens de cassatieprocedure en de uitzonderingen opgenomen in artikel 489 juncto artikel 503 Sv: een raadsman wordt ambtshalve toegevoegd wanneer een strafbeschikking wordt uitgereikt inhoudende een taakstraf met een beloop van meer dan twintig uren, er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit waarvan de rechtbank kennis neemt (niet zijnde de kantonrechter), er sprake is van verhoor, procedure in hoger beroep of als de verdachte minderjarig is. Als uitgangspunt geldt, dat behartiging van zaken waarin geen sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging, aan de rechtzoekende zelf wordt overgelaten. De mate waarin de verdachte zelf een adequate verdediging kan voeren wordt gerechtvaardigd indien sprake is van de in artikel 12 lid 2 Wrb genoemde situaties, te weten: wanneer de aanvraag voor rechtsbijstand geen grond bevat, de kosten niet in redelijke verhouding staan tot het belang van de zaak of mogelijk een lage boete wordt opgelegd. Een verdachte die conform artikel 40 Sv in bewaring (onvrijwillige vrijheidsontneming) is gesteld, wordt ambtshalve een raadsman toegevoegd en betaalt geen eigen bijdrage. Deze ambtshalve toewijzing wordt door de rechter toegewezen als sprake is van een processuele verdedigingsnoodzaak, verwoord in art. 41 lid 2 en 187a Sv. Van een verdedigingsnoodzaak is sprake wanneer de verdachte wordt verdacht van moord, doodslag, terrorisme, verkrachting of het voorhanden hebben van een grote hoeveelheid drugs, hoger beroep is ingesteld tegen het eindvonnis of de voorlopige hechtenis is bevolen.⁵⁰ De Nederlandse overheid heeft willen voorkomen dat een minder draagkrachtige verdachte geen raadsman kan raadplegen. Om die reden en in navolging op artikel 18 lid 2 GW werd in 1994 de Wrb ingevoerd. Een beroep op rechtsbijstand is mogelijk wanneer wordt voldaan aan de inkomens- en gegrondheidstoets, beoordeeld door de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: RvR). Het inkomen en vermogen van de

⁴⁸ Grondwetsherziening, deel Ia Grondrechten, o.c. p. 259.

⁴⁹ Memorie van toelichting wijziging artikel 18 GW.

⁵⁰ Er wordt ook een ambtshalve toevoeging verleend in de gevallen zoals neergelegd in de artikelen: 36e, 187a, 226a, 226h, 473 lid 3, 482i jo 482a, 482c lid 2, 482g of 482h, 509c, 509k lid 1, 509r lid 1. 509o, 552o lid 1 sub d Sv. Voor meer informatie:

www.kenniswijzer.rvr.org/binaries/content/assets/kenniswijzer/achtergrondinformatie/werkinstructies-toevoegen/straf/handboek-lasten-overzicht-wettelijke-grondslag-last-tot-toevoeging---kopie.pdf (laatst geraadpleegd op 14 oktober 2020).

verdachte mogen niet de normen uit artikel 34 Wrb overschrijden. Bij de gegrondheidstoets wordt beoordeeld of de inhoud van het probleem bijstand van een raadsman rechtvaardigt.⁵¹ Daarentegen wordt rechtsbijstand in strafzaken noodzakelijk geacht om de rechts- en procespositie van de verdachte voldoende te bewaken.⁵² Dit heeft te maken met het accusatoir karakter, waar de verdachte en het OM in het vooronderzoek ongelijke rechten hebben en waar de rechter een eigen verantwoordelijkheid heeft voor een rechtvaardige uitkomst van het strafproces. Beoordeeld zal moeten worden of de noodzaak bestaat om rechtsbijstand te verlenen. Dit is niet het geval wanneer sprake is van een eenvoudige procedure of adequate alternatieven beschikbaar zijn.⁵³ Er bestaat ook geen noodzaak voor het verlenen van rechtsbijstand wanneer de aanvrager de Nederlandse taal niet spreekt of niet beschikt over juridische kennis. Ter uitvoering van artikel 6 lid 3 onder e EVRM stelt de overheid in strafzaken kosteloos een tolk ter beschikking (artikel 275 juncto 276 Sv) voor het realiseren van een eerlijk proces, zodat partijen beschikken over hetzelfde kennisniveau. Beoordeling van de noodzaak is niet aan de orde in het geval de verdachte van zijn vrijheid is ontnomen en een vrijheidsstraf boven zijn hoofd hangt.⁵⁴ Dat rechtsbijstand in het Nederlandse strafprocesrecht van groot belang is, blijkt uit het feit dat rechtsbijstand in strafzaken die ambtshalve plaatsvinden door de rechter krachtens enig wettelijk voorschrift in het Wetboek van Strafvordering en enige bijzondere wettelijke procedures, kosteloos is.⁵⁵ Het voert te ver alle gevallen te bespreken waaruit blijkt dat rechtsbijstand in strafzaken wordt gerechtvaardigd. Desalniettemin kan worden onderstreept dat rechtsbijstand in strafzaken volgens de wet in veel zaken noodzakelijk wordt geacht.

3.2 Kwalitatieve en effectieve rechtsbijstandverlening

Gedetailleerde kwaliteitsborgingsnormen uit de richtlijn 2016/1919/EU ontbreken en worden aan de lidstaten overgelaten. Deze verplichting is gericht op instanties die belast zijn met de waarborging van de kwaliteit. Toezicht en controle op de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening is neergelegd bij verschillende onafhankelijke instanties, die hieronder worden besproken.

3.2.1 De Nederlandse Orde van Advocaten

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) is een publiekrechtelijke beroepsorganisatie waar alle advocaten lid van zijn. De NOvA stelt gedragsregels en verordeningen op. Deze gedragsregels brengen normen onder woorden die naar de heersende opvatting in de kring van advocaten in acht behoren te worden genomen bij de uitoefening van de praktijk. Zij zijn bedoeld als richtlijn: zij hebben niet de bindende kracht van een verordening.⁵⁶ Met deze gedragsregels wordt beoogd invulling te geven aan de eisen die mogen worden gesteld aan de goede taakuitoefening van een 'behoorlijk advocaat'. Dat brengt mee dat de individuele advocaat niet alleen ter wille van zichzelf – en zijn cliënt – maar ook ten

⁵¹ Raad voor Rechtsbijstand, 'Kennisswijzer', www.kennisswijzer.rvr.org 2020.

⁵² Hoge Raad 30 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH3079, m.n. Knigge 08/02411.

⁵³ *Kamerstukken II* 2012/13, 31753, nr. 64.

⁵⁴ EHRM 10 juni 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:0610JUD001938092 (*Benham/the United Kingdom*).

⁵⁵ *Stb.* 1994, 502.

⁵⁶ Gedragsregels 2018.

behoefte van het aanzien en de kwaliteit van de beroepsgroep betamelijkheid nastreeft. Wat onder het begrip kwaliteit wordt verstaan volgt uit de kernwaarden verwoord in artikel 10a Advocatenwet: een advocaat heeft verstand van het recht, dus van de wet en rechterlijke uitspraken. Een advocaat is opgeleid, met jaarlijkse bijscholing, om zijn kennis en kunde op niveau te houden.⁵⁷ De verordening op de advocatuur is het resultaat van de regelgevende bevoegdheid die is toegekend aan de Orde, zodat controle en toezicht op de advocatuur kan worden uitgeoefend.⁵⁸ In artikel 4.1 van de verordening staat, net als in artikel 10a van de Advocatenwet, dat de advocaat bij de uitoefening van zijn beroep vakbekwaam dient te zijn. Een advocaat neemt daarom alleen zaken aan waarvoor hij middels gebruik van een en ander de deskundigheid bezit.⁵⁹ Dat de kwaliteit van rechtsbijstandverlening aan verbetering toe is, lijkt bevestigd te worden door de invoering van het rechtsgebiedenregister en de kwaliteitstoetsen in artikel 26 Advocatenwet. Op deze manier probeert de NOvA te zorgen voor kwalitatieve rechtsbijstandverlening. Het rechtsgebiedenregister houdt in dat alle advocaten, met uitzondering van stagiairs, zich op minimaal één en maximaal vier van de 35 hoofdrechtsgebieden moeten registreren, waarbij per geregistreerd rechtsgebied 10 opleidingspunten dienen te worden behaald. Overigens is het behalen van 10 opleidingspunten per jaar per geregistreerd rechtsgebied vanwege Covid-19 teruggebracht naar 5 opleidingspunten per jaar.⁶⁰ Dit vormt een belangrijke objectieve maatstaf om de kwaliteit van de advocatuur te bevorderen. De kwaliteitstoetsen zullen een goed inzicht moeten geven in de kwaliteit van de beroepsuitoefening van het advocatenkantoor en van de professionele werkwijze van de individuele advocaat in het bijzonder.⁶¹ De kwaliteitstoetsen verplicht de advocaat om jaarlijks deel te nemen aan een vorm van gestructureerde feedback. Gestructureerde feedback is een manier om met collega's of vakgenoten te leren van ervaringen, problemen, successen en uitdagingen uit de dagelijkse werkpraktijk. Dit zou moeten leiden tot een verdieping van kennis, inzicht en vaardigheden, wat zorgt voor effectiever professioneel gedrag.⁶² Op grond van de Advocatenwet en de positie van de advocaat beoordeelt de lokale deken de inhoudelijke kwaliteit van de werkzaamheden. Door de invoering van het rechtsgebiedenregister en de kwaliteitstoetsen wordt de discussie over professionele ethiek binnen de beroepsgroep aangewakkerd.

3.2.2 Nederlandse vereniging van Strafrechtadvocaten

De Nederlandse vereniging van Strafrechtadvocaten (hierna: NVSA) is een specialisatievereniging met een kwaliteitskeurmerk. Een strafrechtadvocaat kan hier lid van worden wanneer aan de hoge eisen zijn voldaan. Deze hoge eisen zijn er om de rechtzoekende te verzekeren van een professionele en gespecialiseerd advocaat. Het doel van de NVSA luidt dan ook: het bevorderen van een deskundige beroepsuitoefening door strafrechtadvocaten. Om als advocaat toegelaten te worden tot de NVSA dient

⁵⁷ Artikel 4.3 Verordening op de advocatuur.

⁵⁸ Gedragsregels 1992, Verordening op de advocatuur 2015 en *Stcrt.* 2015, 46207.

⁵⁹ Hoofdstuk 4, afdeling 4.1. Verordening op de advocatuur.

⁶⁰ Artikel 2 Verordening Covid-19.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 35262, nr. 3.

⁶² Besluit van de algemene raad van 4 september 2017 houdende wijziging van de Regeling op de advocatuur in verband met de invoering van kwaliteitstoetsen (Wijzigingsregeling Kwaliteitstoetsen) en Nederlandse Orde van Advocaten 2020, 'Kwaliteitstoetsen', www.advocatenorde.nl/dossier/kwaliteit/kwaliteitstoetsen.

de strafrechtadvocaat minimaal vijf jaar als advocaat ingeschreven te staan, in het jaar voorafgaand aan de aanvraag minimaal 500 uur per jaar aan strafzaken hebben besteed en minimaal 12 opleidingspunten per jaar op het gebied van strafrecht hebben behaald, daarnaast dient de specialisatieopleiding te zijn voltooid.⁶³ De NSVA kent een meer specifieke invulling van en toelichting op de algemene gedragsregels vanuit het perspectief van de strafrechtadvocaat, neergelegd in het Statuut voor de raadsman in strafzaken (hierna: het Statuut). Deze invulling en toelichting in het Statuut dienen dan ook in aanvulling op de gedragsregels van de NOVA begrepen te worden. Het Statuut is onderverdeeld in gedragsregels (deel A) en in waarborgen en voorrechten die een effectieve verdediging waarborgen (deel B).⁶⁴ Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan de visie van de NVSA ten aanzien van de rol- en positie van de strafrechtadvocaat die noodzakelijk zijn ter bescherming voor een effectieve verdediging. Een strafrechtadvocaat dient bevoegdheden te hebben om zijn taak uit te kunnen oefenen ten behoeve van het mogelijk maken van een effectieve verdediging. Het ligt voor de hand om ervan uit te gaan dat de advocaat bij de invulling van zijn taak zich primair richt op de mogelijkheden die gedragsregels, het Wetboek van Strafvordering en het EVRM hem reeds bieden. Uiteraard met het oog op de invulling die aan deze rechten en bevoegdheden in de jurisprudentie worden gegeven. De eerste indruk zal zijn dat het Statuut geen toegevoegde waarde heeft, maar uit het Wetboek van Strafvordering en het EVRM volgt geen eenduidige en voorgeschreven wijze waarop de strafrechtadvocatuur moet worden beoefend. Om die reden is het Statuut opgesteld en fungeert het als leidraad voor de strafrechtadvocaat bij het maken van afwegingen in de praktijk. Naast deze interne functie, heeft het ook een externe functie, in de zin, dat naar buiten toe duidelijk is waar de raadsman voor staat, wat zijn taak en positie is en het belang daarvan voor de samenleving en welke garanties de overheid moet bieden om een effectieve verdediging mogelijk te maken.⁶⁵ Deze minimumwaarborgen uit het Statuut markeren de ondergrens voor een goede verdediging.⁶⁶ Naast het Statuut bestaat er ook een specifieke richtlijn ten aanzien van de rol en positie van de raadsman tijdens het politieverhoor. De rechtspositie en de invulling van de taak van de advocaat tijdens het politieverhoor staat beschreven in het besluit inrichting en orde politieverhoor (hierna: besluit).⁶⁷ De raadsman beantwoordt geen vragen namens de verdachte, de opmerkingen die de advocaat heeft worden gericht aan de verhorende ambtenaar en kunnen conform artikel 5 lid 1 van het besluit alleen worden gesteld direct na aanvang en direct voor afloop van het politieverhoor. De beperkte uitleg van de bevoegdheden van de raadsman tijdens het politieverhoor hebben geleid tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, hetgeen niet heeft geleid

⁶³ Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten, 'Lid worden', www.nvsa.nl/leden/lid-worden.

⁶⁴ Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten, 'Statuut voor de Raadsman in Strafzaken', www.nvsa.nl 13 november 2003.

⁶⁵ Basic Principles on the Role of Lawyers, adopted by the Eight Crime Congress, Havana 7 september 1990, bekrachtigd door Resolutie 45/121 van de Algemene Vergadering van de VN d.d. 14 december 1990.

⁶⁶ Franken e.a. 2004, 'Toegespitste gedragsregels en noodzakelijke overheidsgaranties' Statuut voor de raadsman in strafzaken, van www.assets.budh.nl/advocatenblad/article_pdf/20084217/basis_pdf_oid.pdf (geraadpleegd op 20 oktober 2020).

⁶⁷ Stb. 2016, 475 en 476.

tot verdere invulling van de rechtspositie van de raadsman.⁶⁸ Voor de verdere invulling van de rechtspositie wordt verwezen naar jurisprudentie van het EHRM en relevante literatuur.⁶⁹

3.2.3 Raad voor Rechtsbijstand

Een advocaat is bevoegd rechtsbijstand te verlenen wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden neergelegd in het inschrijvingsbesluit voor advocaten van de RvR.⁷⁰ Deze inschrijvingsvoorwaarden zijn algemeen verbindende voorschriften geldend voor alle advocaten die gefinancierde rechtsbijstand verlenen. Naar aanleiding van verschillende onderzoeken zijn aanvullende deskundigheidseisen opgesteld die invloed hebben op het aanbod van rechtsbijstandverleners.⁷¹ De eerste inschrijvingsvoorwaarde ziet toe op de onder- en bovengrens van het jaarlijks aantal te behandelen zaken. Minimaal dient een strafrechtadvocaat 15 zaken te behandelen. Deze beperking is gesteld met het idee dat een advocaat geen goede kwaliteit kan leveren wanneer deze te veel zaken onder zich neemt, waardoor onvoldoende tijd aan een zaak kan worden besteed. Of juist te weinig zaken onder zich neemt, waardoor te weinig ervaring wordt opgedaan. Een dergelijk limiet is echter niet gesteld voor het aantal uren dat een advocaat mag maken binnen het stelsel. De tweede inschrijvingsvoorwaarde ziet toe op het behalen van jaarlijks 12 opleidingspunten. Ten slotte dient eens per twee jaar een actualiteitencursus gevolgd te worden.⁷² De inschrijvingsvoorwaarden zijn een belangrijke objectieve maatstaf om de kwaliteit van de advocatuur te bepalen, zowel in het belang van de advocaat als van de rechtzoekende.⁷³

3.2.4 De eigen verantwoordelijkheid

Uit de memorie van toelichting op de Advocatenwet volgt dat de advocaat een onmisbare rol speelt in een effectieve toegang tot de rechter: *‘Deze rol is essentieel voor het goede functioneren van de*

⁶⁸ Memorie van toelichting concept 22 maart 2011, ‘Wijziging van het Wetboek van Strafvordering tot aanvulling van de regeling van het politieverhoor van de verdachte en diens aanhouding en voorgeleiding aan de officier van justitie, de in verzekeringstelling en het recht op rechtsbijstand in het strafproces (Wet raadsman en politieverhoor)’.

⁶⁹ Als je hier meer over wilt weten, raadpleeg dan bijvoorbeeld: EHRM 27 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1127JUD005783709 (*Soytemiz/Turkije*), Nederlandse Orde van Advocaten, ‘Leidraad advocaat bij politieverhoor’, www.advocatenorde.nl/nieuws/zorgen-nova-over-verhoorbijstand-per-1-maart-2016, 12 februari 2016, Nederlandse Orde van Advocaten, ‘Raadsman bij politieverhoor: protocol’, www.advocatenorde.nl/nieuws/zorgen-nova-over-verhoorbijstand-per-1-maart-2016, 12 februari 2016, *Strafblad* 2013, p. 34-46 en Stevens & Verhoeven 2010, Raadsman bij politieverhoor. Invloed van voorafgaande consultatie en aanwezigheid van raadslieden, op de organisatie en wijze van verhoren en de proceshouding van de verdachte. Boom Juridische uitgevers. Uit voornoemde kan de conclusie worden getrokken dat in de praktijk meestal minder zware maatregelen worden toegepast dan is aangekondigd.

⁷⁰ Raad voor Rechtsbijstand 2018, ‘De wijzigingen in de inschrijvingsvoorwaarden voor advocaten 2018’, van www.rvr.org/nieuws/2018/februari/de-wijzigingen-in-de-inschrijvingsvoorwaarden-voor-advocaten-2018.html (laatst geraadpleegd op 25 oktober 2020).

⁷¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 155, Ministerie van Justitie en Veiligheid, ‘Adviescommissie Strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten, Wetsvoorstellen tot herziening van boek 1 en 2 Wetboek van Strafvordering’ 30 juni 2017, p. 8.

⁷² Raad voor Rechtsbijstand 2020, ‘Overzicht deskundigheidseisen voor voortzetting inschrijving specialisaties’, van www.rvr.org/Informatie+voor+advocaten/over-aanvragen/inschrijven/specialisaties/voortzetting-inschrijving-specialisaties.html (laatst geraadpleegd op 25 oktober 2020).

⁷³ Toelichting artikel 6.32 Verordening op de advocatuur.

rechtsstaat en vloeit rechtstreeks voort uit het belang van een goede rechtsbedeling'.⁷⁴ Recht op kwalitatieve rechtsbijstand kan worden beschouwd als een voorwaarde voor het goed functioneren van de rechtsstaat.⁷⁵ Het waarborgen van de kwaliteit om het eerlijke verloop van de procedure te waarborgen is een positieve verplichting voor de lidstaat, ook wanneer procesvertegenwoordiging niet verplicht is gesteld.⁷⁶ Gelijkerwijs heeft de advocaat vanuit de beroepsgroep, op grond van de gedragsregels, een aantal beroepswaarborgen, waaronder handhaving van de kwaliteit van uitoefening van het beroep en de plicht zich als een behoorlijk advocaat te gedragen.⁷⁷ Een kwalitatieve en effectieve rechtsbedeling vergt een hoge mate van vakbekwaamheid, inhoudende professionele kennis en kunde die nodig zijn voor de uitoefening van de rechtspraktijk.⁷⁸ Dit houdt in dat de advocaat gedegen kennis moet hebben van het materiële en formele recht op de rechtsgebieden waarop hij de rechtspraktijk uitoefent en vaardigheden bezit die nodig zijn om de praktijk naar behoren uit te oefenen. De opleiding, de gedragsregels en de inschrijvingsvoorwaarden bij de RvR dragen daaraan bij.

3.3 Overheidskosten

Uit onderzoek is gebleken dat Nederland voorop loopt wat betreft de uitgaven voor rechtsbijstand, maar dat het wel achterop begint te raken door de bezuinigingen op het stelsel.⁷⁹ Er kunnen geen harde conclusies worden getrokken waarom de uitgaven aan rechtsbijstand in Nederland hoger liggen. Zowel de inrichting van het rechtsbijstandsstelsel als de juridische en maatschappelijke context speelt hierbij een belangrijke rol.⁸⁰ Het beroep op rechtsbijstand is in de afgelopen jaren gestegen met ruim 42%.⁸¹ Uit het overzicht van de RvR blijkt dat 33% van de uitgaven van de rechtsbijstand toe ziet op strafzaken (verdachte). Dit komt neer op een bedrag van € 103.537.000 inclusief extra declarabele uren.⁸² De kosten zijn onder anderen afhankelijk gesteld van de complexiteit van de gerechtelijke procedures. Dit heeft als gevolg dat de strafrechtadvocaat meer uren besteedt aan de zaak dan het geldende forfait. De strafrechtadvocaat wordt geacht een zaak bij behandeling door de eenvoudige kamer, de werkzaamheden te verrichten binnen het forfait van 18 uur. Wordt de zaak behandeld door de meervoudige kamer, dan wordt de advocaat geacht de werkzaamheden binnen het forfait van 24 uur te verrichten. In een aantal gevallen kan van de strafrechtadvocaat in redelijkheid niet worden verwacht dat complexe zaak binnen de tijdsgrens wordt afgehandeld.⁸³ Een strafzaak kenmerkt zich vaak door (procedurele) verwikkelingen die zich in de betreffende zaak voordoen. Zo kan er sprake zijn van

⁷⁴ *Kamerstukken II* 1999/2000, 26940, nr. 3.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32382, nr. 3.

⁷⁶ EHRM 7 mei 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0507JUD004631199 (*McVicar/UK*).

⁷⁷ Nederlandse Orde van Advocaten, 'Richtlijnen met betrekking tot samenwerkingsverbanden van advocaten en andere (erkende) beroepsbeoefenaren', 25 november 1994, Adv.bl. 1995, blz. 347.

⁷⁸ Nederlandse Orde van Advocaten, 'Kwaliteitsversterkende maatregelen NOvA', 4 april 2017 van www.ellentimmer.files.wordpress.com/2017/05/nova-bijlage.pdf (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2020).

⁷⁹ European Commission, European judicial systems – Efficiency and quality of justice, CEPEJ 2018, p. 38.

⁸⁰ European Commission, European judicial systems – Efficiency and quality of justice, CEPEJ 2018, p. 22 en 31.

⁸¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 31 753, nr. 155.

⁸² Raad voor Rechtsbijstand, 'Uitgaven: cijfers en onderzoek' 2019 van www.rvr.org/Informatie-over-de-raad/cijfers-en-onderzoek/cijfers-en-trends/uitgaven.html (laatst geraadpleegd op 12 oktober 2020).

⁸³ Raad voor Rechtsbijstand, 'Handvaten voor een snelle beoordeling extra uren strafzaken', 2020 van www.kenniswijzer.rvr.org/binaries/content/assets/kenniswijzer/achtergrondinformatie/werkinstructies-extra-uren/handvatten-snelle-beoordeling-exu-strafzaken-versie-2.00.pdf (laatst geraadpleegd op 14 oktober 2020).

gevangenhouding, te horen getuigen of meerdere zittingen. Op grond van het besluit vergoedingen rechtsbijstand kunnen extra vergoedingen worden toegekend indien de zaak als complex wordt aangemerkt. De komende jaren zullen strafzaken complexer worden door de harmonisatie van richtlijnen en zullen de kosten blijven stijgen. Strafrechtadvocaten krijgen steeds vaker te maken met algemene leerstukken uit Unierecht, zoals fundamentele rechten van het Handvest van de grondrechten van de EU. Uit een kostenoverzicht gepubliceerd door de RvR blijkt dat 83% van de aanvragen met betrekking tot extra declarabele uren worden toegekend.⁸⁴ Vanwege de grondwettelijke aanspraken op rechtsbijstand en de onzekere maatschappelijke ontwikkelingen die effect hebben op het beroep op rechtsbijstand, is de financiering van rechtsbijstand een open-einde-regeling. In het belang van strafrechtadvocaat, die door de toenemende complexiteit van zaken boven de tijdsgrens komen en de daarvoor gemaakte extra uren niet altijd vergoed krijgen, is het financieel niet meer haalbaar om gefinancierde rechtsbijstand te verlenen. Maar ook in het belang van de minder draagkrachtige, voor wie het zonder rechtsbijstand steeds moeilijker wordt om hun recht te halen wanneer het aanbod afneemt, dient hiervoor een oplossing te komen voor de langere termijn.

⁸⁴ Raad voor Rechtsbijstand, 'Uitgaven: cijfers en onderzoek' 2019 van www.rvr.org/Informatie-over-de-raad/cijfers-en-onderzoek/cijfers-en-trends/uitgaven.html (laatst geraadpleegd op 8 oktober 2020).

Hoofdstuk 4 Het Engelse rechtsbijstandsstelsel

In navolging op het vorige hoofdstuk wordt in dit hoofdstuk de rechtsbijstand in strafzaken in Engeland op dezelfde wijze besproken, met een kleine uitstap naar de verdeeldheid van regelgeving ten aanzien van de strafrechtadvocaten. Dit wordt behandeld in paragraaf 4.1. Tegelijkertijd wordt de toezicht en controle op de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening besproken. Ten slotte wordt in paragraaf 4.3 de kosten van het stelsel weergegeven en de oplossing die is aangedragen voor het financieel beheersbaar houden van het stelsel.

4.1 Solicitors en Barristers

Advocaten die rechtsbijstand verlenen in strafzaken zijn in vier afzonderlijke branches verdeeld: chartered legal executive fellows, solicitors, solicitor-advocates and barristers.⁸⁵ In dit onderzoek worden enkel de solicitors (juridisch adviseurs) en barrister (pleiters) besproken. Solicitors, meestal georganiseerd in advocatenkantoren, verricht voornamelijk werkzaamheden buiten de rechtszaal. Een solicitor, of een aangewezen vertegenwoordiger van het politiebureau die ook in dienst is bij het advocatenkantoor, is degene die een bezoek brengt aan de aangehouden verdachte voor rechtsbijstand.⁸⁶ Doorgaans kiest de verdachte een solicitor (of krijgt er een toegewezen) die de zaak voorbereidt en is vervolgens ook degene die, uitgaande van eerdere ervaringen, contacten en beschikbaarheid, de barrister contacteert voor het optreden bij de rechter. Barristers zijn gespecialiseerd in het geven van deskundig juridisch advies, belangenbehartiging en het opstellen van juridische documenten als voorbereiding op het proces. Er is een verschil op te merken in de te volgen opleiding, bestaande uit drie stadia: academisch, praktisch en stage. De academische fase (universitaire opleiding zonder graad) is voor beiden hetzelfde en eindigt met een Bachelor of Laws diploma. Echter is de solicitor niet verplicht de academische fase te volgen, maar moet een extra opleidingsonderdeel volgen. Vervolgens dient tijdens de praktische fase een keuze gemaakt te worden tussen het worden van een solicitor of barrister.⁸⁷ Wil de advocaat zich specialiseren in het strafrecht, dan is een éénjarige masteropleiding vereist.⁸⁸ In de laatste fase, de stage, wordt de theorie toegepast in de praktijk onder leiding van een professional. De duur van de stage voor de solicitor is twee jaar en voor de barrister één jaar.⁸⁹ Alle barristers dienen daarnaast lid te zijn van de Inn of Court, die voorziet in trainingsfaciliteiten en daar toezicht op houdt.⁹⁰ Het onderscheid tussen de solicitor en barrister is door de opkomst van de Solicitor' Associations of Higher Court Advocates (SAHCA) afgenomen. Door de SAHCA kregen

⁸⁵ CILEx Regulations, 'Chartered Legal Executive Fellows, 2020 van www.cilexregulation.org.uk (laatst geraadpleegd op 27 oktober 2020).

⁸⁶ The Lawyer Portal, 'Difference Between Solicitor and Barrister', 2020 van www.thelawyerportal.com/free-guides/difference-between-solicitor-and-barrister/ (laatst geraadpleegd op 3 november 2020).

⁸⁷ Gillespie & Weare, *The English Legal System*, 2019 Kluwer.

⁸⁸ LLM Guide, *Master of Laws Worldwide: Basic information about the Legum Magister or LL.M., degree*, 2020 van www.llm-guide.com/what-is-an-llm (laatst geraadpleegd op 2 januari 2021).

⁸⁹ Zie voor meer informatie over de opleidingen van de solicitor en barrister: www.lawsociety.org.uk/career-advice/becoming-a-solicitor en www.barstandardsboard.org.uk/training-qualification.html

⁹⁰ The General Council of The Bar, *Inns of Courts events and schemes*, 2019 van www.barcouncil.org.uk/becoming-a-barrister/school-students/school-student-inns-of-court-events-and-schemes.html (laatst geraadpleegd op 29 december 2020).

solicitors hogere rechten en ontstond een nieuw beroep: de solicitor-advocate. Vanaf invoering van the Legal Services Act in 2007 werd het steeds populairder om bedrijfsstructuren op te zetten waarin de beroepen samenwerken (Alternative Business Structures – ABS).⁹¹ Deze verdeling van het beroep bevordert niet alleen de specialisatie, maar wordt de kwaliteit van rechtsbijstandverlening tevens versterkt door het ‘vier ogen principe’.⁹² De solicitors en barristers worden door hun eigen regelgevende instanties gereguleerd. Toch werd een centrale toezichthouder opgericht, The Legal Services Board (LSB), om de regelgeving te stroomlijnen en het efficiënter en minder complex te maken.⁹³

4.1.1 The Law Society en Solicitors Regulation Authority (SRA)

The Law Society, een onafhankelijke organisatie die zich richt op de solicitors, heeft als doel: het streven naar een eerlijke en rechtvaardige samenleving met behulp van verdediging, zodat de toegang tot de rechter voor een ieder is gewaarborgd.⁹⁴ In het algemeen geldt dat wanneer een rechtsbijstandverlener juridische bijstand wil verlenen hij of zij over het Specialist Quality Mark of over de Lexcel-keurmerk dient te beschikken.⁹⁵ The Law Society waarborgt de kwaliteit met de Lexcel-keurmerk, waarmee aangetoond wordt dat de solicitor uitblinkt in de praktijk. Een onafhankelijke beoordelingsinstantie, erkend door de Law Society, beoordeelt nadat een bezoek aan het kantoor van de rechtsbijstandverlener heeft plaatsgevonden of aan de Lexcel-norm is voldaan.⁹⁶ Het keurmerk wordt vervolgens voor drie jaar toegekend. Om de kwaliteit van strafrechtadvocaten te stroomlijnen werd door de Law Society de Criminal Litigation Accreditation Scheme (CLAS) ingevoerd. De CLAS zorgt ervoor dat de solicitor of barrister, nadat eerst de Police Station Qualification or Police Station Representative scheme en the Magistrates Court Qualification zijn behaald, op de dienstroosters van de Criminal Defense Service Duty Solicitor Arrangements 2001 worden opgenomen.⁹⁷ De solicitor wordt aangeraden om de richtlijnen uit de ‘Practice Notes’ (handvaten voor de uitoefening van rechtsbijstand) en de Code of Conduct (gedragscode) te volgen, nu zij zelf verantwoordelijk zijn voor naleving daarvan.⁹⁸ De gedragscode beschrijft de professionaliteitsnormen, die gericht zijn op het gedrag van de solicitor in de praktijk en omvatten een ethische en competente kader en plicht om de kennis up-to-date

⁹¹ Legal Services Act 2007, Ch. 29, par. 5.

⁹² A. Boon, *The Ethics and Conduct of Lawyers in England and Wales*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2014, p. 177-178.

⁹³ Solicitors Regulation Authority, Ministry of Justice’s Triennial Review of the LSB of the SRA, the Bar Council and CILEx, March/April 2012; Ministry of Justice – Call for evidence on the regulation of legal services in England and Wales, Solicitors Regulation Authority response, September 2013, s. 8.5; Bar Council response to the Review of the Legal Services Regulatory Framework consultation paper, September 2013, p. 7-8.

⁹⁴ The Law Society, About us, 2020 van www.lawsociety.org.uk/about-us/ (laatst geraadpleegd op 3 november 2020).

⁹⁵ The Law Society, Lexcel, 2020 van www.lawsociety.org.uk/topics/firm-accreditations/lexcel (laatste geraadpleegd op 27 december 2020).

⁹⁶ The Law Society, Lexcel England and Wales v6.1 Guidance note for legal practices Excellence in practice management and client care, June 2018 van www.lawsociety.org.uk/support-services/accreditation/lexcel/ (laatst geraadpleegd op 12 november 2020).

⁹⁷ The Law Society, Criminal Litigation Accreditation, van www.lawsociety.org.uk/career-advice/individual-accreditations/criminal-litigation-accreditation (laatst geraadpleegd op 21 december 2020).

⁹⁸ the Law Society, The Practice Notes, van www.lawsociety.org.uk/practice-areas/ (laatste geraadpleegd op 21 december 2020), Solicitors Regulation Authority, SRA Code of Conduct for Solicitors, RELs and RFLs van www.sra.org.uk/solicitors/standards-regulations/code-conduct-solicitors/ (laatst geraadpleegd op 23 november 2020).

te houden. De SRA is de onafhankelijke toezichthouder op de solicitors ter bescherming van de burger en ondersteuning van de rechtspraak.⁹⁹ De SRA is op grond van de SRA Regulatory and Disciplinary Procedure Rules bevoegd maatregelen tegen de solicitor te nemen wanneer blijkt dat sprake is van een ernstig gebrek in de naleving van de normen, door bijvoorbeeld de solicitor te schorsen.¹⁰⁰ In sommige gevallen neemt de SRA geen definitieve beslissing omtrent de schending van de gedragscode, maar wordt verwezen naar het onafhankelijke Solicitors Tuchtcollege (SDT).¹⁰¹ In 2019 is de SRA Standards and Regulations in werking getreden als vervanging van het SRA-handboek, met nieuwe normen en voorschriften voor hoge professionele normen van bescherming van het publiek.¹⁰² De SRA-principes omvatten de fundamentele principes van ethisch gedrag voor alle solicitors die de SRA gemachtigd heeft om juridische diensten te verlenen. Tegelijkertijd zijn de nieuwe normen en voorschriften eenvoudiger en hebben ze meer vertrouwen in het professionele oordeel van de solicitors. Bovendien maken de normen en voorschriften meer bewegingsvrijheid voor advocaten mogelijk.¹⁰³ De solicitor kan zich aansluiten bij The Criminal Defence Solicitor (CDS). De CDS is een specialistenorganisatie die zich uitsluitend bezighoudt met strafrechtelijke verdediging. De bij de CDS aangesloten advocaten zijn experts bij gerechtelijke procedures gevoerd bij de Magistrates Court, Crown Court, Police station, Young Court, Higher Court, Prison Law en bij uitleveringsprocedures.¹⁰⁴

4.1.2 The Bar Council en The Law Society en The Bar Standards Board (BSB)

The Bar Council, een onafhankelijke organisatie die zich richt op de barrister, handhaaft en realiseert de grondwettelijke principes van vertegenwoordiging en rechtvaardiging van wettelijke rechten voor een ieder. The Bar Council stelt onafhankelijke regulering op om een professionele praktijk te kunnen waarborgen ter bescherming van het algemeen belang.¹⁰⁵ Excellentie is één van de waarden, inhoudende een onafhankelijke balie van gespecialiseerde advocaten en adviseurs.¹⁰⁶ The Bar Standards Board (BSB) is verantwoordelijk voor de waarborging van de kwaliteit van rechtsbijstand verleend door de barrister. De BSB is de toezichthouder op de naleving van de Code of Conduct for Barrister, opgenomen in het BSB-handboek en bevat een professionele (niet-bindende) richtlijn met een

⁹⁹ Solicitors Regulation Authority, Welcome to the Solicitors Regulation Authority, 2020 zie voor meer informatie: www.sra.org.uk/home/home.page (laatst geraadpleegd op 16 oktober 2020).

¹⁰⁰ Secties 31 en 32 van de Solicitors Act 1974, sectie 89 van, en de paragrafen 2 en 3 van bijlage 14 bij, de Courts and Legal Services Act 1990 en sectie 57 (2) en (8) van de Rechtsbijstand, straffen en Wet op de bestrafing van overtreeders 2012.

¹⁰¹ Solicitors Regulations Authority, SRA Regulatory and Disciplinary Procedure Rules, van www.sra.org.uk/solicitors/standards-regulations/regulatory-disciplinary-procedure-rules (laatst geraadpleegd op 23 november 2020).

¹⁰² The Law Society, SRA Standards and Regulations, November 2019 van www.bookshop.lawsociety.org.uk/p/sra-standards-and-regu-november-2019-paperback (laatst geraadpleegd op 23 november 2020).

¹⁰³ Solicitors Regulation Authority, SRA Code of Conduct For Solicitors, RELs and RFLs, van www.sra.org.uk/solicitors/standards-regulations/code-conduct-solicitors/ (laatst geraadpleegd op 23 november 2020).

¹⁰⁴ The Criminal Defence Solicitors, The Independent Criminal Law Specialist – Criminal Defence Solicitors, 2020 van www.criminaldefence.co.uk/ (laatst geraadpleegd op 28 december 2020).

¹⁰⁵ The General Council of The Bar, The Bar Council – About the Bar, van www.barcouncil.org.uk/about/about-the-bar.html (laatst geraadpleegd op 3 december 2020).

¹⁰⁶ The General Council of the Bar, Bar Council Strategic Plan, 2019-2024 van www.barcouncil.org.uk/uploads/assets/86520690-7ab5-4cb1-93e63c26bc300c9f/Bar-Council-Strategic-Plan-2019-24.pdf. (laatst geraadpleegd op 23 november 2020).

uitgebreide begeleiding ter waarborging van een effectieve rechtsbedeling.¹⁰⁷ Het BSB handboek wordt gekenmerkt door zeven kerntaken die het professionele gedrag reguleren. Eén van de kerntaken is dat een barrister elke cliënt voorziet van het aanleveren van kwalitatief werk.¹⁰⁸ Om kwalitatief werk te kunnen leveren dient de barrister de professionele kennis en vaardigheden up-to-date te houden door regelmatig deel te nemen aan professionele ontwikkelings- en educatieve activiteiten.¹⁰⁹ Dit betekent dat een barrister een verdachte op het politiebureau alleen mag adviseren, wanneer de kwalificatie van het politiebureau (PSQ) en de kwalificatie van de Magistrates' Court zijn behaald. De barrister wordt verantwoordelijk gehouden voor het eigen gedrag en het professionele werk, omdat zij centraal staan in het rechtssysteem en cliënten afhankelijk zijn van de onafhankelijkheid van de barrister.¹¹⁰ Als de BSB constateert dat er voldoende bewijs bestaat om te concluderen dat de barrister de gedragscode heeft overtreden, worden er maatregelen genomen. Afhankelijk van de inbreuk kan dit een waarschuwing of een boete zijn. In ernstige gevallen kunnen disciplinaire maatregelen worden genomen. In dat geval wordt de zaak voorgelegd aan een onafhankelijk tuchtcollege, die een definitieve beslissing zal nemen over de vraag of de barrister het handboek voor BSB voldoende heeft nageleefd.¹¹¹ Voor de barrister bestaat er de Criminal Bar Association (CBA), een gespecialiseerde beroepsorganisatie in strafzaken. Het heeft geen regelgevende bevoegdheden, maar is voornamelijk gericht op het informeren van haar leden over strafrechtelijke kwesties door middel van het organiseren van evenementen en het organiseren van cursussen om de professionele ontwikkeling op het gebied van strafrecht te verhogen met inachtneming van de algemene vaardigheden die daarvoor nodig zijn.¹¹²

4.1.3 Legal Aid Agency

Een advocaat die rechtsbijstand in strafzaken wil verlenen dient een Standard Crime Contract af te sluiten bij de LAA, ter waarborging van de kwaliteit van rechtsbijstand. Dit contract is ingevoerd om een efficiënte en effectieve voortgang van zaken te ondersteunen, behalen van goede resultaten en de moderne strafrechtssysteem in overeenkomst te brengen met de doelstellingen van de rechtsbijstand.¹¹³ Een contract kan door de advocaat en de LAA worden afgesloten indien de advocaat: in de voorafgaande 12 maanden voor de aanvraag ten minste 350 uur heeft besteedt aan directe behandeling van een strafprocedure, in het bezit is van de Criminal Litigation Accreditation Scheme (een erkende kwaliteitsnorm) te behalen bij The Law Society. Bij de beoordeling dient de advocaat aan te kunnen tonen dat hij beschikt over een hoog niveau van kennis, vaardigheden en ervaring op het gebied van

¹⁰⁷ Bar Standards Board, The BSB-Handbook version 4.6, van www.barstandardsboard.org.uk/the-bsb-handbook.html (laatst geraadpleegd op 2 januari 2021).

¹⁰⁸ Code of Conduct C10.

¹⁰⁹ Regel rC15 van de code.

¹¹⁰ rC20 van de code.

¹¹¹ BSB, Information about barristers, 2020 van www.barstandardsboard.org.uk/for-the-public/about-barristers.html (laatst geraadpleegd op 26 november 2020).

¹¹² The Criminal Bar Association, Join us, 2020 van www.criminalbar.com/join-us/ (laatst geraadpleegd op 19 november 2020).

¹¹³ Ministry of Justice, Headline intentions on extending the 2017 Standard Crime Contract and procurement of new criminal legal aid contract, 17 June 2020, GOV.UK, Headline intentions on extending the 2017 Standard Crime Contract and procurement of new criminal legal aid contracts 2020, via www.assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/911410/Crime_Contract_Extension_-_Headline_Intentions_Aug_20.pdf. (laatst geraadpleegd op 2 december 2020).

strafrechtelijke procedures. Daarnaast geldt voor de voorwaarde dat de advocaat een actueel niet-voorwaardelijk oefencertificaat heeft behaald in de afgelopen drie jaren, in de voorafgaande 12 maanden zes zaken bij het politiebureau op basis van advies en bijstand heeft verleend, minimaal 20 zaken behandeld bij de Magistrates' Court en minimaal 5 zaken behandeld bij de Crown Court.¹¹⁴ Alle zaken die onder het strafrecht zouden vallen, worden beheerst door het Standard Crime Contract 2017, of via aparte regelingen voor Very High Cost Cases (VHCC) en ontvangen voor de rechtsbijstandverlening op basis van de Legal Aid Regulations een vergoeding.¹¹⁵ De van toepassing zijnde vergoeding is afhankelijk van de soort zaak.

4.1.4 The Public Defender Service (PDS)

Een solicitor of barrister die lid is van de PDS en rechtsbijstand wil verlenen dient, naast de eigen geldende gedragscode (SRA of BSB), de Code of Conduct for Public Defenders in acht te nemen. De Code heeft niet expliciet voorrang in geval sprake is van tegenstrijdige regelgeving tussen de eigen geldende gedragscode.¹¹⁶ De PDS biedt rechtsbijstand door de solicitor en barrister (hierna: advocaten) aan de onvermogen verdachte in een procedures, gefinancierd door Legal Service Commission.¹¹⁷ De advocaten zijn vooral gespecialiseerd in ernstige en complexe strafzaken.¹¹⁸ Zij hebben rekening te houden met de eigen gedragscodes en met de specifieke PDS Gedragscode ter bevordering van de kwaliteit.¹¹⁹ Deze gedragscode beschrijft voornamelijk de professionele taken ter bescherming van de belangen van de cliënt. Dit betekent dat de advocaat alle 'gepaste en wettige middelen' mag gebruiken om ervoor te zorgen dat de cliënt een eerlijk verhoor krijgt, voor zover de rechtbank niet roekeloos of bewust wordt misleid en de manier van gedraging in overeenstemming is met een behoorlijke en efficiënte rechtsbedeling.¹²⁰ De PDS werd opgericht vanuit financieel oogpunt. Er is namelijk gebleken dat de PDS-advocaten minder tijd nodig hebben aan onderzoeken op het politiebureau met inachtneming van de professionele onafhankelijkheid. Deze onafhankelijkheid wordt gewaarborgd door het vaste inkomen dat zij krijgen en waardoor zij niet in de verleiding komen om hun eigen financiële belangen te laten prevaleren boven de belangen van de cliënt.¹²¹

¹¹⁴ GOV.UK, 2017 Standard Crime Contract Specification, van www.assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/818998/Specification_-_version_1__effective_from_1_April_2017_to_20_February_2018_.pdf, p. 14. (laatst geraadpleegd op 2 december 2020).

¹¹⁵ GOV.UK, Explanatory memorandum to the criminal legal aid (Remuneration) (Amendment) Regulations 2020 No. 93, van www.legislation.gov.uk/uksi/2020/903/pdfs/uksiem_20200903_en.pdf (laatst geraadpleegd op 5 december 2020).

¹¹⁶ Public Defender Service, Code of Conduct: Presented to Parliament pursuant to section 29 of the Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 March 2014, p. 4.

¹¹⁷ Public Defender Service, Welcome to the PDS, 2020 van www.publicdefenderservice.org.uk (laatst geraadpleegd op 3 november 2020).

¹¹⁸ Public Defender Service, Welcome to the PDS, 2020 van www.publicdefenderservice.org.uk (laatst geraadpleegd op 3 november 2020).

¹¹⁹ Public Defender Service, About us, van www.publicdefenderservice.org.uk/advocates/about-us/ (laatst geraadpleegd op 14 november 2020).

¹²⁰ PDS Code of Conduct 2014, paragraph 6.2.

¹²¹ Bridges 2007, The Ethics of Representation on Guilty Pleas', Legal Ethics (2007), p. 117-118.

4.2 Rechtsbijstand in strafzaken

The Legal Service Act 1994 is de eerste wettelijke grondslag voor rechtsbijstand.¹²² De rechtsbijstand is een ministeriële verantwoordelijkheid, onder leiding van de voorzitter van het Hogerhuis, de Lord Chancellor. Op grond van de Acces to Justice Act is de Legal Aid Agency (LAA) verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel en draagt op grond van The Equality Act 2010 zorg voor het beschikbaar stellen van rechtsbijstand die toegankelijk is voor diegene die voldoen aan de voorwaarden.¹²³ Op grond van Part 1 of the Legal Aid, Sentencing and Offenders Act 2012 (LASPO) bepaalt de LAA de voorwaarden om in aanmerking te komen voor rechtsbijstand. Om in aanmerking te kunnen komen voor rechtsbijstand dient voldaan te zijn aan de merits- test (Interest of Justice: de belangen van rechtvaardigheidstest) en means-test (financiële middelen van de verdachte).¹²⁴ Een minderjarige verdachte of een verdachte die in hechtenis zit, voldoet automatisch aan de merits-test. Ook wordt automatisch voldaan aan de merits-test als de procedure aanhangig is bij de Crown Court.¹²⁵ Bij de Magistrates' Court heeft een verdachte toegang tot rechtsbijstand, mits die in het bezit is van een vertegenwoordigingsbevel. In principe wordt alleen een vertegenwoordigingsbevel verleend als de rechtbank de zaak ernstig genoeg acht om volledige juridische vertegenwoordiging toe te wijzen.¹²⁶ Met een vertegenwoordigingsbevel wordt automatisch voldaan aan de merits-test. Indien voornoemde situaties niet van toepassing zijn, wordt de merits-test nader ingevuld door de Widgery-criteria.¹²⁷ De Widgery-criteria zijn: (a) of het individu waarschijnlijk zijn vrijheid of baan zou verliezen of zijn goede naam ernstig zou schaden; (b) of er is sprake van een substantiële rechtsvraag; (c) of de persoon mogelijk niet in staat is de procedure te begrijpen of zijn eigen zaak te verdedigen; (d) of het in het belang van een andere persoon is dat de verdachte wordt vertegenwoordigd.¹²⁸

- A)** Er dient rekening gehouden te worden met de omstandigheden van het strafbare feit en de eerdere veroordelingen van de aanvrager. Daarnaast wordt van de aanvrager verwacht voldoende informatie te verstrekken over het strafbare feit. Onder het ontnemen van de vrijheid wordt niet alleen de directe opsluiting verstaan, maar ook voorwaardelijke straffen, terugzending in hechtenis of veilige huisvesting, ziekenhuis bevelen en soortgelijke vormen van opsluiting.¹²⁹ Bij ernstige overtredingen of misdrijven is de hechtenis altijd waarschijnlijk en wordt van rechtswege aan dit criterium voldaan. Bij het verliezen van zijn inkomen al de verdachte moeten aantonen dat zijn baan

¹²² Rechtsbijstand wordt verleend voor de procedures zoals opgenomen in artikel 14 van de Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders (LASPO) Act 2012.

¹²³ European Justice, 'Her Majesty's Courts & Tribunals Service, 24 juli 2017 van www.e-justice.europa.eu/content_fundamental_rights-176-ew-nl.do?member=1. (laatst geraadpleegd op 2 november 2020).

¹²⁴ Legal Aid Agency, Interest of Justice: Guidance on the Consideration of Defence Representation Order Applications, January 2020, van [www.gov.uk: interest of justice, The Criminal Legal Aid \(Financial Resources\) Regulations 2013](http://www.gov.uk: interest of justice, The Criminal Legal Aid (Financial Resources) Regulations 2013) (laatst geraadpleegd op 15 oktober 2020).

¹²⁵ GOV.UK, Work out who qualifies for criminal legal aid, 1 June 2014 van www.gov.uk: Widgery-criteria (laatst geraadpleegd op 12 oktober 2020).

¹²⁶ PPG Criminal Law, Legal Aid and How it Works, 2012 van www.ppg-solicitors.co.uk/legal_aid (laatst geraadpleegd op 3 januari 2021).

¹²⁷ Artikel 17 lid 2 van de Legal Aid Sentencing and Punishment of Offenders (LASPO).

¹²⁸ Para 5 (2) Schedule 3 Access to Justice Act 1999.

¹²⁹ Legal Aid Agency, Interest of Justice: Guidance on the Consideration of Defence Representation Order Applications, January 2020, van www.gov.uk: interest of justice, p. 8.

verloren gaat wanneer de strafzaak tot een veroordeling of borgtochtvoorwaarde leidt. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen in loondienst werken of als zelfstandige. Bij de beoordeling of de goede naam ernstig wordt geschaad, wordt rekening gehouden met de huidige reputatie van de verdachte en de aard en ernst van de overtreding. Pleit de verdachte schuldig, dan zal het onwaarschijnlijk zijn dat rechtsbijstand wordt verleend, omdat de veroordeling schade veroorzaakt die geen enkele advocaat kan voorkomen.¹³⁰

- B)** De aanvrager dient de rechtsvraag te benoemen die zich voor kan doen, op welk aspect van de zaak deze rechtsvraag betrekking heeft en waarom het substantieel is dat rechtsbijstand van een barrister nodig is. Rechtsbijstand van een barrister kan bijvoorbeeld nodig zijn omdat de (te verwachten) rechtsvraag dermate complex is en de bevoegdheid van de solicitor daarvoor ontoereikend is. De wezenlijke rechtsvraag zal zich meestal voordoen in gevallen waarin een proces nodig is.¹³¹ De aanvrager moet duidelijk maken dat sprake is van een complexe juridische kwestie, in plaats van een feitelijke kwestie. Bij de beoordeling of een kwestie complex is, wordt de kennis van de verdachte om de procedure te begrijpen meegewogen.¹³²
- C)** Het principe van equality of arms speelt een grote rol bij de beoordeling of de verdachte in staat is de procedure te begrijpen of in staat is zijn eigen zaak te verdedigen.¹³³ De equality of arms is een rechtsbeginsel welke wordt beheerst door artikel 6 lid 3 onder EVRM, inhoudende dat de verdachte daadwerkelijk de mogelijkheid moet hebben om zijn eigen zaak onder voorwaarden aan de rechtbank voor te leggen. Deze voorwaarden mogen geen nadeel opleveren voor de verdachte. Zo dient de verdachte over voldoende tijd en middelen te beschikken om een verweer voor te bereiden, de mogelijkheid te hebben om zichzelf persoonlijk of door middel van juridische bijstand naar eigen keuze te verdedigen of, als de verdachte niet over voldoende middelen beschikt om juridische bijstand te betalen, deze gratis te krijgen wanneer de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit vereisen. Het feit dat de zaak c.q. vervolging wordt voorgelegd aan de aanklager is geen reden op zich om te concluderen dat een niet-vertegenwoordigde verdachte wezenlijk in het nadeel is. Bij deze voorwaarde speelt ook de lengte en de complexiteit van de strafzaak een rol.¹³⁴
- D)** Rechtsbijstand wordt verleend wanneer het in het belang van een andere persoon is dat de verdachte wordt vertegenwoordigd. Deze andere persoon zal meestal een getuige zijn in een gevoelige zaak, waarin het niet gepast is dat de verdachte deze getuige persoonlijk aan een

¹³⁰ Legal Aid Agency, Interest of Justice: Guidance on the Consideration of Defence Representation Order Applications, January 2020, p. 19. van www.gov.uk: interest of justice (laatst geraadpleegd op 12 oktober 2020).

¹³¹ Practice Direction (criminal: consolidated). Criminal Procedure Rules 2010.

¹³² Voor meer informatie over andere rechtsvragen zie hiervoor: Legal Aid Agency, Interest of Justice: Guidance on the Consideration of Defence Representation Order Applications, January 2020, p. 20 van www.gov.uk: interest of justice (laatst geraadpleegd op 17 oktober 2020).

¹³³ Legal Aid Agency, Interest of Justice: Guidance on the Consideration of Defence Representation Order Applications, January 2020, van www.gov.uk: interest of justice, p. 7 (laatst geraadpleegd op 13 oktober 2020).

¹³⁴ Legal Aid Agency, Interest of Justice: Guidance on the Consideration of Defence Representation Order Applications, January 2020, van www.gov.uk: interest of justice, p. 24 (laatst geraadpleegd op 17 oktober 2020).

kruisverhoor onderwerpt. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de getuige het slachtoffer is van huiselijk geweld. Daarnaast wordt de aard en ernst van de aanklacht, de relatie tussen de verdachte en de getuige, de kwetsbaarheid van de getuige en eventuele gevoeligheidskwesties tussen de verdachte en getuige meegewogen in de beoordeling.¹³⁵

Means-test

Bij de means-test wordt rekening gehouden met het inkomen, familieomstandigheden (aantal kinderen) en essentiële kosten voor levensonderhoud (zoals huur of hypotheek). Daarnaast hangt de beoordeling af van het type rechtsbijstandverlening en of de procedure aanhangig is bij de Magistrates' Court of bij de Crown Court.¹³⁶ Advies en bijstand aan de verdachte die in hechtenis zit, is niet onderworpen aan een means-test. Dit is ook het uitgangspunt van het verlenen van rechtsbijstand. Hoe ernstiger de aanklacht of de mogelijke gevolgen hiervan, hoe groter de kans dat de zaak in aanmerking komt voor rechtsbijstand. Zo bleek al dat wanneer een verdachte in hechtenis zit, automatisch voldaan wordt aan de merits- en means-test.¹³⁷

4.3 Overheidskosten

Met de inwerkingtreding van Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (LASPO) zijn door de LAA wijzigingen aangebracht in de manier waarop rechtsbijstand wordt verleend.¹³⁸ Met de invoering van The Legal Aid Transformation (LAT) werden verdere veranderingen aangebracht in de vergoeding en aanbesteding van strafrechtelijke rechtsbijstandverlening, teneinde een efficiënter systeem te kunnen creëren.¹³⁹ Zo werd de financiële drempel om in aanmerking te komen voor rechtsbijstand veranderd. Oorspronkelijk kwam 80% van de bevolking in aanmerking voor rechtsbijstand. Dat aandeel daalde, omdat het voldoen aan de verdiensten- en middelentest steeds moeilijker werd. Daarnaast werd de hoogte van de vergoeding die de rechtsbijstandverlener ontvangt gewijzigd, te meer omdat de eerdere verlaging van 8,75% leidde tot het sluiten van 14% van de advocatenkantoren.¹⁴⁰ Maar ook werden wijzigingen aangebracht in de beschikbaarheid van rechtsbijstandverlening.¹⁴¹ Gezien de omvang van de veranderingen en de gevolgen hiervan, heeft de regering vervolgens een Post-Implementation Review (PIR) laten uitvoeren, zodat objectief beoordeeld kon worden wat de impact van de veranderingen zijn ten opzichte van de oorspronkelijke doelstellingen van de wet. Deze oorspronkelijk doelstellingen zijn: onnodige en tegenstrijdige rechtszaken tegen

¹³⁵ Legal Aid Agency, Interest of Justice: Guidance on the Consideration of Defence Representation Order Applications, January 2020, van www.gov.uk: interest of justice, p. 26 (geraadpleegd op 17 oktober 2020).

¹³⁶ GOV.UK, Criminal legal aid: meaning testing, 1 June 2014 van www.gov.uk: guidance/criminal-legal-aid-means-testing#ioj-passport. (laatst geraadpleegd op 27 oktober 2020).

¹³⁷ GOV.UK, Work out who qualifies for criminal legal aid, 1 June 2014 van www.gov.uk: Widgery-criteria (laatst geraadpleegd op 27 oktober 2020).

¹³⁸ Lijst met hervormingen van rechtsbijstand is te vinden op: www.gov.uk/government/publications/legal-aid-transformation-lat-and-online-training

¹³⁹ Ministry of Justice, Transforming Legal Aid: Next Steps, 2013 van www.consult.justice.gov.uk/digital-communications/transforming-legal-aid-next-steps (laatst geraadpleegd op 16 oktober 2020).

¹⁴⁰ Post-implementatie review van deel 1 van de Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (LASPO) (CP 37, Ministry of Justice (MoJ), February 2019), p. 214.

¹⁴¹ Post-implementatie review van deel 1 van de Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (LASPO) (CP 37, Ministry of Justice (MoJ), February 2019), p. 198.

openbare kosten te verminderen, rechtsbijstand te richten op degenen die deze het meest nodig hebben, het realiseren van besparingen en het leveren van gekwalificeerde rechtsbijstand.¹⁴² Deze doelstellingen zijn behaald door de aangebrachte wijzigingen.¹⁴³ Strafrechtelijke rechtsbijstand wordt afhankelijk gesteld aan het aantal zaken dat rechtsbijstand vereist. Grotendeels wordt dit bepaald door het aantal arrestaties en strafbare feiten dat wordt vervolgd. Door de reikwijdte van de beschikbaarheid van rechtsbijstand te verkleinen, werd een sterke afname van 45% gezien in de aantal zaken bij de Magistrates' Court en Crown Court. Dit zal ook moeten leiden tot een afname van de kosten, maar vanwege het toegenomen aantal zaken met een hoog hoeveelheid bewijs was geen sprake van een afname omdat de strafrechtelijke vergoedingen cumulatief van invloed zijn op het stelsel.¹⁴⁴ Betaling voor strafrechtelijke bijstand in een procedure gevoerd bij de Crown Court vindt plaats op basis van de Graduated Fee Scheme (LGFS) voor de solicitors en de Advocates' Graduated Fee Scheme (AGFS) voor de barrister.¹⁴⁵ Voor gevallen die naar verwachting na meer dan 60 dagen worden berecht, geldt de Very High Cost Case (VHCC).¹⁴⁶ Opgemerkt dient te worden dat VHCC wordt beheerst door een individueel casuscontract.¹⁴⁷ Hoewel het werk van het Crown Court een relatief klein deel van de strafrechtelijke rechtsbijstand in omvang omvat, is het goed voor ongeveer twee derde van alle uitgaven voor strafrechtelijke rechtsbijstand. Voorheen werden vergoedingen op basis van de AGFS en LGFS betaald in gevallen van moord en doodslag (klasse A-zaken) die aanzienlijk hoger zijn dan andere zeer ernstige zaken, zoals zedendelicten. De regering was van mening dat een procedure waarin moord of doodslag ten laste werd gelegd, niet complexer hoeven te zijn dan andere zaken. Hoewel op moord een hoge gevangenisstraf staat, staat op andere ernstige misdrijven ook een maximumstraf van levenslang. Het verschil zit echter in de grote hoeveelheden van bewijsvoering. De regering veranderde daarom de vergoedingen die onder de AGFS en LGFS vallen, door vergoedingen voor moord- en doodslagzaken op één lijn te brengen.¹⁴⁸ De uitgaven van rechtsbijstand in strafzaken in complexe zaken zijn hierdoor met 20% afgenomen.¹⁴⁹ Omgekeerd heeft dit tot gevolg gehad dat 43% van de barristers minder rechtsbijstand verlenen, omdat hun inkomen voornamelijk bestaan uit de vergoedingen op basis van de LGFS.¹⁵⁰ In deze situatie is er nog steeds voldoende aanbod van advocaten om rechtsbijstand te verlenen. Zoals vermeld houdt de LAA toezicht op de beschikbaarheid van strafrechtelijke rechtsbijstand. Een andere factor die bijdraagt aan een afname van de kosten is de verdeling van rechtsbijstand: advies op het politiebureau, procedure bij de Magistrates' Court, procedure bij de Crown

¹⁴² Post-implementatie review van deel 1 van de Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (LASPO) (CP 37, Ministry of Justice (MoJ), February 2019), p. 3.

¹⁴³ Post-implementatie review van deel 1 van de Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (LASPO) (CP 37, Ministry of Justice (MoJ), February 2019), p. 272.

¹⁴⁴ Post-implementatie review van deel 1 van de Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (LASPO) (CP 37, Ministry of Justice (MoJ), February 2019), p. 12.

¹⁴⁵ Criminal Legal Aid 2013.

¹⁴⁶ Post-implementatie review van deel 1 van de Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (LASPO) (CP 37, Ministry of Justice (MoJ), February 2019), p. 228.

¹⁴⁷ Service Development, Legal Aid Agency, Crown Court Fee Guidance, October 2020, p. 11.

¹⁴⁸ Post-implementatie review van deel 1 van de Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (LASPO) (CP 37, Ministry of Justice (MoJ), February 2019), p. 207.

¹⁴⁹ Post-implementatie review van deel 1 van de Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (LASPO) (CP 37, Ministry of Justice (MoJ), February 2019), p. 219.

¹⁵⁰ The Bar Council, Five year on, evidence submission to this review, p.35 van www.barcouncil.org.uk-media-centre/news-and-press-releases (laatst geraadpleegd op 4 november 2020).

Court of Higher Court. De verdachte die zich op het politiebureau bevindt krijgt telefonisch advies via the Crime Defence Direct.¹⁵¹ De telefoonkosten voor het telefonische advies wordt aan de advocaat vergoed. Wanneer sprake is van een zwaarder misdrijf, dan wordt een face to face advies gegeven door gecontracteerde procesrechtelijke organisaties, bijvoorbeeld de PDS, die een gekwalificeerde solicitor inzetten op het politiebureau. De advocaat krijgt voor dit advies een vast bedrag.¹⁵² De betaalde vergoeding verschilt afhankelijk van de toepasselijke solicitor-regeling en omvat al het werk dat wordt verricht aan een zaak, inclusief adviseringstijd, reistijd en vervolgbezoeken aan het politiebureau. Het geven van advies op het politiebureau vormt de grootste werkdruk, maar de uitgaven hiervoor zijn laag. De oorzaak vindt zich in het efficiënt inzetten van rechtsbijstand, ofwel door een solicitor die op het politiebureau aanwezig is of door de telefonische rechtsbijstandverlening. Net als bij politiebureaus hebben de Magistrates' Court ook een advocaat van wacht beschikbaar voor cliënten bij de rechtbank. Dit werk wordt grotendeels uitgevoerd door solicitors die worden beloond op basis van een mix van uurtarieven en een standaard vergoeding. De tarieven zijn gebaseerd op het soort werk dat verricht wordt. De solicitor kan gratis juridisch advies en vertegenwoordiging bieden aan mensen bij de verschijning voor de rechtbank (niet voor het proces), ongeacht hun financiële omstandigheden. De kosten van de rechtsbijstand is moeilijk en niet overzichtelijk in kaart te brengen, omdat sprake is van een diversiteit aan diensten. De cijfers moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, aangezien dit in een volgend kwartaal anders kan zijn en afhankelijk is van de hoogte van de criminaliteit.¹⁵³

¹⁵¹ Post-implementatie review van deel 1 van de Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (LASPO) (CP 37, Ministry of Justice (MoJ), February 2019), p. 199.

¹⁵² The Criminal Legal Aid (Remuneration) (Amendment) Regulations 2020: SCHEDULE 4 Rates payable for the claims specified in Regulation 8.

¹⁵³ Ministry of Justice Legal Aid Agency, 'Legal Aid Statistics quarterly, England and Wales April to June 2019' van www.gov.uk/government/publications/legal-aid-statistics-july-to-september-2020/legal-aid-statistics-england-and-wales-bulletin-jul-to-sep-2020 p. 3. (laatst geraadpleegd op 4 november 2020).

Hoofdstuk 5 Analyse

In dit hoofdstuk wordt gezien of de Nederlandse en Engelse rechtsbijstandsstelsels in strafzaken voldoen aan de minimumeisen uit artikel 6 lid 3 onder c EVRM en relevante EU wetgeving. Om een analyse uit te kunnen voeren worden eerst de verschillen in de rechtssystemen besproken, in het bijzonder het karakter van het rechtssysteem, de rechtsbron en de positie van de strafrechtadvocaat.

5.1 Rechtssysteem

Nederland kent een inquisitoir (onderzoekend) karakter waarin een actieve rol is weggelegd voor de rechter in de waarheidsvinding en waar de rechter zelf overtuigd dient te zijn van het feit dat de verdachte het delict heeft gepleegd op basis van wettig bewijsmateriaal. De verdediging, bestaande uit de verdachte en de niet verplichte procesvertegenwoordiger, hebben niet dezelfde discretionaire bevoegdheid als het OM. Deze ongelijkheid verdwijnt grotendeels tijdens de zitting, omdat beide partijen in de gelegenheid worden gesteld de zienswijze naar voren te brengen. Derhalve wordt deze ongelijkheid aangemerkt als proportioneel. Engeland kenmerkt zich door een accusatoir karakter waar de overheid en de verdediging, ook bestaande uit de verdachte en de niet verplichte procesvertegenwoordiger, zoveel mogelijk over dezelfde bevoegdheden beschikken. Een wezenlijk verschil met Nederland is dat al het bewijs op de zitting gepresenteerd en behandeld dient te worden. Hierdoor ligt in Engeland het zwaartepunt op de zitting en is daarmee de raadsman onontbeerlijk. In Nederland is het vooronderzoek de belangrijkste fase. Dit heeft tot gevolg dat de rol van de Nederlandse strafrechtadvocaat in het vooronderzoek sterker is geworden ten opzichte van zijn rol op de zitting. In Nederland kan een verdachte vanwege het inquisitoire karakter en daarmee de actievare rol van de rechter op zitting ook zonder strafrechtadvocaat. Beide landen hebben daarnaast nogal verschillende tradities voor de regulering van advocaten die betrokken zijn bij het oplossen van een kwestie. Engeland kent twee soorten advocaten: de solicitor en de barrister. De barrister is gespecialiseerd in pleiten en procederen en in de contacten met de rechtbank. Dat geldt niet voor de solicitor, ook al is deze bevoegd rechtsbijstand te verlenen. Dit in tegenstelling tot Nederland, waar er één 'soort' strafrechtadvocaat is die zowel pleit en procedeert als ook alle werkzaamheden daaromheen. Kortom, wanneer de rechtssystemen met elkaar worden vergeleken, komen er weliswaar enkele verschillen naar boven, echter er zijn ook overeenkomsten. Dit zal blijken uit de analyse van de beide rechtsbijstandsstelsels in het licht van het Europese toetsingskader betreffende de gefinancierde rechtsbijstand.

5.2 Artikel 6 lid 3 onder c EVRM

Artikel 6 lid 3 onder c EVRM bepaalt dat een burger recht heeft op rechtsbijstand wanneer diegene over onvoldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen (means-test), mits de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen (merits-test). De manier waarop rechtsbijstand wordt geïmplementeerd is de verantwoordelijkheid van de lidstaat en geeft enige beleidsvrijheid, mits het recht

niet wordt aangetast.¹⁵⁴ Deze beleidsvrijheid is beperkt, omdat binnen de strafrechtspleging een effectieve verdediging bijdraagt aan de realisering van een eerlijk proces conform artikel 6 EVRM.¹⁵⁵ Het EHRM toetst het rechtsbijstandsstelsel niet als zodanig, maar kijkt in individuele gevallen naar de werking van de toegankelijkheid voor een ieder tot het recht.¹⁵⁶ Het is aan de autoriteiten van de lidstaten om de financiële drempel en de noodzaak te bepalen om in aanmerking te komen voor rechtsbijstand. Deze noodzaak is afhankelijk gesteld van de belangen van een behoorlijke rechtspleging waarbij de zwaarte van de straf die de verdachte riskeert, de mate waarin de verdachte in staat is om zelf adequate verdediging te voeren en de complexiteit van de zaak een rol speelt.

In het Nederlandse stelsel geldt als uitgangspunt dat een effectieve toegang tot de rechter voor rechtzoekenden niet in het gedrang mag komen of voor bepaalde inkomensgroepen feitelijk onbereikbaar wordt. Dit is de reden dat het recht op rechtsbijstand is onderworpen aan een inkomens- en gegrondheidstoets. In beginsel mag het inkomen en vermogen van de rechtzoekende niet de grenzen uit artikel 34 Wrb overschrijden. De gegrondheidstoets, beoordeeld door de RvR, houdt in of de rechtzoekende een advocaat nodig heeft voor de situatie, ondanks dat procesvertegenwoordiging niet verplicht is gesteld. Ingevolge artikel 12 lid 2 onder a, b en c Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria wordt geen rechtsbijstand verleend wanneer geen grond bestaat voor rechtsbijstand, de kosten voor het verlenen van de rechtsbijstand niet in redelijke verhouding staan tot het belang van de zaak en wanneer de overtreden norm tot een lage boete zal leiden. In het kort wordt rechtsbijstand in strafzaken als wenselijk gezien, maar niet als onmisbaar of noodzakelijk. Dit heeft te maken met het inquisitoir karakter van het straf(proces)recht waar de rechter een actieve rol in heeft. De onvermogende verdachte zal zichzelf dienen te verdedigen met alle gevolgen van dien. Dit heeft de Nederlandse overheid willen beperken door strafrechtelijke rechtsbijstand in een aantal gevallen automatisch te verlenen en een afgegeven toevoeging te laten gelden voor de gehele aanleg.¹⁵⁷ Zo volgt uit artikel 43 Wrb juncto artikel 57 lid 2 en 28d Sv dat een aangehouden (kwetsbare) verdachte die verdacht wordt van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld of waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, kosteloos rechtsbijstand ontvangt. Door voornoemde artikelen wordt uitwerking gegeven aan de richtlijn 2013/48/EU en leidt dit in theorie tot het recht op verhoor- en consultatiebijstand.

In Engeland wordt rechtsbijstand in strafzaken gerechtvaardigd wanneer wordt voldaan aan de financiële drempel en de rechtvaardigheidstest (Interest of Justice). In het geval een verdachte in hechtenis zit, speelt de financiële drempel geen rol en wordt tegelijkertijd voldaan aan de rechtvaardigheidstest, ondanks dat er geen sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging. Bij de rechtvaardigheidstest wordt rekening gehouden met de Widgery-criteria, zoals reeds besproken in paragraaf 4.2. Uitgangspunt is: hoe ernstiger de aanklacht of de mogelijke gevolgen, hoe groter de kans

¹⁵⁴ EHRM 11 januari 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0111JUD003846097 (*Platakou/Greece*), EHRM 26 juli 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0726JUD003919998 (*Podbielski and PPU Polpure/Polen*).

¹⁵⁵ Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten, 'Statuut voor de Raadsman in Strafzaken', www.nvsa.nl 13 november 2003.

¹⁵⁶ M. Barendrecht e.a., Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?, WODC: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 21 februari 2014, p. 15.

¹⁵⁷ Conform artikel 34 Wrb wordt voor de behandeling van het hoger beroep na de dagvaarding een nieuwe toevoeging verleend. Deze toevoeging geldt tevens voor het advies in de cassatieprocedure. Voor het daadwerkelijk instellen van cassatie wordt een nieuwe toevoeging afgegeven.

dat de zaak in aanmerking komt voor rechtsbijstand. Bij een procedure bij de Crown Court wordt automatisch voldaan aan de rechtvaardigheidstoets. Bij de Magistrates' Court heeft de meerderheid van de individuen toegang tot de rechtsbijstand, mits de verdachte in het bezit is van een vertegenwoordigingsbevel. Een vertegenwoordigingsbevel wordt verleend als de rechtbank de zaak ernstig genoeg acht. Dit is vergelijkbaar met de in Nederland van toepassing zijnde gegrondheidstoets, beoordeeld door de RvR. Ook al is sprake van een verschillende interpretatie van artikel 6 lid 3 onder c EVRM in de nationale wetgeving, beide systemen hebben het recht op gefinancierde rechtsbijstand afhankelijk gesteld aan een merits- en means-test, op een geheel eigen wijze, maar beide gerechtvaardigd door artikel 6 lid 3 onder c EVRM.

5.3 Rechtsbijstand in de praktijk

Door de wijze van implementatie van artikel 6 lid 3 onder c EVRM in de nationale wetgeving, kan de conclusie worden getrokken dat zowel Nederland als Engeland rechtsbijstand in strafzaken wenselijk acht. Om recht op rechtsbijstand blijvend te kunnen waarborgen zal sprake moeten zijn van voldoende rechtsbijstandverleners, anders bestaat het risico dat dit in de toekomst niet meer het geval zal zijn. Dit is ook de crux voor de Nederlandse praktijk. Voor niets gaat de zon op en zo ook niet voor de strafrechtadvocaat, die al met het verlenen van gefinancierde rechtsbijstand minder inkomen ontvangt dan een strafrechtadvocaat die op commerciële basis rechtsbijstand verleend. In de afgelopen jaren is door de opkomst van het EVRM en de richtlijnen, de aanspraak op rechtsbijstandverlening in strafzaken verruimd, hetgeen heeft geleid tot een scheve verhouding tussen de vergoeding en de te verrichte werkzaamheden. Ook heeft de strafrechtadvocaat hierdoor een prominenter rol gekregen. Het risico van geen adequate vergoedingen brengt onvoldoende actieve rechtsbijstandverleners in het stelsel met zich mee. Voornoemde is zorgwekkend om het recht op een effectieve rechtsbescherming voldoende te kunnen waarborgen. Gelet op het belang van de verdachte vanaf het moment van aanhouding, is het juist in deze fase van belang dat die kwetsbare positie wordt gecompenseerd door middel van de aanwezigheid van de strafrechtadvocaat. Als tegenargument zal aangevoerd kunnen worden dat door de invoering van het rechtsgebiedenregister minder advocaten actief zijn op verschillende rechtsgebieden, waardoor de kans groter is dat er meer zaken per advocaat zullen worden behandeld met een specialisatie, dit geldt dus ook voor de strafrechtadvocaat. Simpel gezegd, meer zaken zal leiden tot het generen van meer inkomsten. Dit lijkt mijns inziens niet de bedoeling, gezien het feit dat gefinancierde rechtsbijstand een relatief recht is en de strafrechtadvocaat niet verplicht is om een onvermogene verdachte bij te staan.

De crux in het Engelse praktijk ziet toe op de strenge Widgery-criteria met als gevolg een hogere drempel voor de rechtzoekende om in aanmerking te komen voor rechtsbijstand. De Widgery-criteria kunnen op het eerste gezicht gelijk gesteld worden met de noodzakelijkheidstoets van artikel 6 lid 3 onder c EVRM. Toch blijkt dat sprake is van een dubbele toetsing. Criteria a en b zijn onder te brengen onder de zwaarte van de straf die de verdachte riskeert, criteria b en c zijn te classificeren als de mate waarin de verdachte in staat is om zelf een adequate verdediging te voeren en complexiteit van de zaak. Tenslotte is criteria d aan te merken als de mate waarin de verdachte in staat is om zelf een adequate verdediging te voeren. Lidstaten zijn niet verplicht om alle factoren die gesteld zijn aan de

noodzakelijkheidstoets op te nemen in de nationale wetgeving. Desondanks is dit in het Engelse rechtsbijstandsstelsel wel gebeurd en is de toegankelijkheid om in aanmerking te komen voor strafrechtelijke rechtsbijstand een stuk lager dan in Nederland. Anders gezegd: aan de merits-test wordt in Engeland minder snel voldaan, omdat deze veel gedetailleerder is en daarom een stuk strenger en is het recht op rechtsbijstand minder toegankelijk. Afgezien daarvan voldoet Engeland wel aan de minimeisen uit artikel 6 lid 3 onder c EVRM. Het in acht nemen van alle mogelijke gerechtvaardigde beperkingen brengt daarentegen wel een positief gevolg met zich mee voor de overheidskosten. De hogere drempel om in aanmerking te komen voor rechtsbijstand leidt tot een mindere instroom van een beroep op rechtsbijstand en blijft het financieel beter haalbaar voor de overheid. In tegenstelling tot een snellere toegankelijkheid, waar een hogere instroom van een beroep op rechtsbijstand leidt tot hogere kosten voor de overheid, zoals in Nederland.

5.4 Kwaliteitswaarborging

Eén van de belangrijkste punten uit de besproken EU-richtlijnen is de verplichting om te zorgen voor een doeltreffend en voldoende kwaliteitsrechtsbijstandssysteem, ook wat betreft de financiering. Teneinde een eerlijk verloop van de procedure op een passende wijze te waarborgen, met inachtneming van de onafhankelijkheid van de advocatuur. De richtlijn 2016/1919/EU voorziet echter niet in gedetailleerdere kwaliteitsborgingsnormen voor rechtsbijstand, simpel gezegd hoe en op welke wijze de kwaliteit van rechtsbijstand in lidstaten gegarandeerd zou moeten worden. In het huidige rechtsbijstandsstelsel zijn verschillende organisaties belast met het nemen van maatregelen die ervoor zorgen dat de kwaliteit wordt gewaarborgd. Door onder andere het stellen van kwaliteitseisen, inschrijvingsvoorwaarden en invoering van het rechtsgebiedenregister en kwaliteitstoetsen wordt geprobeerd de kwaliteit naar een hoger niveau te brengen. Wanneer men voornoemde gaat bestuderen zal de indruk kunnen ontstaan dat door de verschillende instanties die belast zijn met de controle en toezicht op kwaliteit er ook daadwerkelijk sprake is van voldoende kwaliteitswaarborging. In theorie is inderdaad voldoende sprake van een kwaliteitsvol rechtsbijstandssysteem. Elke strafrechtadvocaat dient te voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen: men dient jaarlijks 20 punten te behalen ten behoeve van het up-to-date houden van de kennis, dient te voldoen aan de specialisatievereisten en nog eens aan de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR om gefinancierde rechtsbijstand te mogen verlenen. De huidige kwaliteitseisen zijn primair gericht op het opleidingsniveau van de strafrechtadvocaat. Het zijn daarmee vooral toelatingscriteria die de overhand nemen, die niet of nauwelijks gericht zijn op de dienstverlening of op het resultaat. Alle advocaten hebben bepaalde kennis en vaardigheden nodig om rechtsbijstand te kunnen verlenen. Het is aan de NOvA en aan de RvR gezamenlijk te voorzien in adequate kwaliteitseisen binnen het stelsel. De advocaat heeft hier nadrukkelijk ook een eigen verantwoordelijkheid. Dat de overheid zich verder niet bemoeit met de precieze invulling van de taakuitoefening door de advocaat is logisch te verklaren vanuit het oogpunt van professionele onafhankelijkheid. Enkel de NVSA heeft in haar Statuut voldoende en duidelijke waarborgen opgesteld die een effectieve verdediging mogelijk maken. Het Statuut fungeert als leidraad voor de strafrechtadvocaat bij het maken van afwegingen in de praktijk. Te meer omdat deze minimumwaarborgen uit het Statuut de ondergrens voor een goede verdediging markeren dat wordt

onderstreept door artikel 6 EVRM. Daarentegen bestaat echter het probleem dat het Statuut niet bindend is, omdat het niet dezelfde status heeft als de algemene gedragsregels. Het bindend verklaren van het Statuut zal echter voor de praktijk bijdragen aan een voldoende kwaliteitsvol rechtsbijstandssysteem.

In Engeland zijn de huidige kwaliteitseisen niet uniform. Dit is overigens logisch te verklaren door de verdeeldheid van de advocaten: solicitor en barrister. Per beroepsgroep en fase waarin rechtsbijstand wordt verleend zijn andere kwaliteitseisen gesteld. Om gefinancierde rechtsbijstand te mogen verlenen dient de desbetreffende advocaat te beschikken over een SQM of Lexcel- keurmerk. Geen directe kwaliteitsmaatstaven voor een betrouwbare levering van rechtsbijstandverlening. Met de Lexcel-keurmerk wordt aangetoond dat de solicitor uitblinkt in de praktijk. Dit keurmerk wordt afgegeven door een onafhankelijke beoordelingsinstantie die erkend is door de Law Society en geldt voor de duur van drie jaren. Daarnaast geldt voor de solicitor de SRA-gedragscode, inhoudende de professionaliteitsnormen gericht op het gedrag in de praktijk. Deze professionaliteitsnormen omvatten een ethische en competent kader en de plicht om de kennis up-to-date te houden. Het is de verantwoordelijkheid van de solicitor om de gedragscode in acht te nemen. De barrister dient de professionele gedragscode opgenomen in het BSB-handboek na te leven. Om kwalitatief werk te kunnen leveren, dient de barrister de professionele kennis en vaardigheden up-to-date te houden door regelmatig deel te nemen aan professionele ontwikkelings- en educatieve activiteiten. Alle gefinancierde rechtsbijstandszaken die onder het strafrecht vallen worden beheerst door het Standard Crime Contract. De vereisten voor het kunnen afsluiten van een Standard Crime Contract bij de LAA zijn deels te vergelijken met die de Raad voor Rechtsbijstand. Bij de Standard Crime Contract ontbreekt het echter aan het jaarlijks behalen van punten om de kennis up-to-date te houden en geldt het contract voor de duur van drie jaren. Dit in tegenstelling tot de inschrijving bij de RvR, die slechts geldt voor één jaar en pas verlengd wordt mits voldaan is aan de gestelde voorwaarden. Voor het verlenen van advies en bijstand op het politiebureau, advies in strafzaken of vertegenwoordiging in strafzaken, gelden naast de algemene gedragscodes aanvullende kwaliteitseisen. De wijze waarop de kwaliteitswaarborging van rechtsbijstandverlening afhankelijk is gesteld van de fase waarin rechtsbijstand wordt verleend, maakt het voor de praktijk gedetailleerder en veeleisender. Kortom, in theorie voldoen zowel het strengere Nederland als het mindere strengere Engeland aan de minimeisen uit de richtlijnen, maar ontbreekt het in de Nederlandse stelsel aan voldoende kwaliteitswaarborgen in de praktijk.

5.5 Financiering

Vanwege de grondwettelijke aanspraken op rechtsbijstand die rechtzoekenden hebben en de niet met zekerheid te voorspellen maatschappelijke ontwikkelingen die hun effect hebben op het beroep op rechtsbijstand, is de financiering van rechtsbijstand een open-einde-regeling. De overheid zal hierdoor voortdurend de financiering aanpassen met mogelijk gevolgen voor de rechtsbijstandverlener en de rechtzoekende, waar telkens het recht op een eerlijk proces en het recht op bijstand van een raadsman altijd in acht genomen dient te worden. Uit de rechtsvergelijking is gebleken dat afname van de werkdruk zal leiden tot afname van de overheidskosten. Deze afname is het gevolg van de wijze waarop rechtsbijstand in Engeland wordt verleend, namelijk rechtsbijstandverlening door een solicitor aan een

aangehouden verdachte van een licht misdrijf op het politiebureau via de telefoon. Deze telefoonkosten zijn een stuk lager dan wanneer een advocaat naar het politiebureau komt. Dit heeft als bijkomend voordeel dat tijd wordt bespaard, dat veel beter aan de inhoudelijke zaak kan worden besteed. Daarnaast is gebleken dat het geven van advies op het politiebureau de grootste werkdruk met zich mee brengt, tegelijkertijd zorgt dit voor lage uitgaven. De oorzaak van de lage uitgaven vindt zich in het efficiënt inzetten van rechtsbijstand waardoor de werkdruk afneemt. Een solicitor bevindt zich al op het politiebureau of verleent telefonische rechtsbijstand. Net als bij politiebureaus hebben de Magistrates Court ook een solicitor van wacht beschikbaar voor verdachten. Deze solicitors worden beloond op basis van een mix van uurtarieven en een standaard vergoeding. Dit zorgt ervoor dat de rechtzoekende de bijstand ontvangt waar deze recht op heeft en de solicitor is verzekerd van een hogere vergoeding door de mix. De kosten van de gefinancierde rechtsbijstand is niet geheel overzichtelijk en moeilijk in kaart te brengen, omdat het in hele rechtsbijstandssysteem sprake is van diversiteit aan rechtsbijstandverlening. Niet alleen zorgt het efficiënter inzetten van de rechtsbijstandverlening tot een afname van de overheidskosten, maar ook het op één lijn brengen van vergoedingen voor delicten waar veel tijd in zit draagt hier aan bij. De regering was van mening dat een procedure waarin moord of doodslag ten laste werd gelegd, niet complexer hoeven te zijn dan andere zaken. Hoewel op moord een hoge gevangenisstraf staat, staat op andere ernstige misdrijven ook een maximumstraf van levenslang. Het verschil zit echter in de grote hoeveelheden van bewijs. De regering veranderde daarom de vergoedingen voor moord- en doodslagzaken. De vergoedingen voor deze complexe zaken werden op één lijn gebracht. Kern van de problematiek in Nederland zijn de vergoedingen voor de rechtsbijstandverleners. Pas als aangetoond wordt dat de tijdsgrens is overschreden komt de advocaat in aanmerking voor een extra vergoeding. Bij de enkelvoudige strafkamer dient de zaak binnen 18 uur (6 forfaitaire punten) inhoudelijke voorbereid te zijn, inclusief contacten met cliënt en bijwoning van de zitting. Voor een zaak die behandeld wordt door een meervoudige strafkamer krijgt de advocaat 24 uur (8 forfaitaire punten). Met andere woorden: een advocaat ontvangt voor die 24 uren slechts € 35,- per uur. De lat voor een aanvullende vergoeding ligt hoog, omdat naast de begroting van de extra aantal uren en een urenstaat ook een toelichting gegeven dient te worden op de feitelijke dan wel juridische complexiteit waardoor meer uren dan gemiddeld aan de zaak is besteed.

Door de voortdurende veranderingen in de wetten en de verplichtingen vanuit de EU wetgeving, zal ook in de toekomst sprake zijn van complexe zaken. Het is niet redelijk om van een strafrechtadvocaat te verwachten dat elke zaak, hoe complex ook, binnen de tijdsgrens te behandelen. Wetten veranderen voortdurend en het stikt van de jurisprudentie waarvan de strafrechtadvocaat op de hoogte moet zijn en moet blijven. Daarnaast heeft de verdediging conform artikel 6 lid 3 onder c EVRM het recht om over voldoende tijd en middelen te beschikken om een zaak voor te bereiden.

Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal: *“Welke mogelijkheden biedt de wijze waarop Engeland het stelsel van rechtsbijstand in strafzaken heeft georganiseerd voor Nederland om te komen tot een stelsel van rechtsbijstand in strafzaken, dat niet alleen financieel haalbaar is maar ook voldoende kwaliteit van rechtsbijstand garandeert in de zin van artikel 6 lid 3 sub c EVRM en relevante EU regelgeving?”*

In theorie voldoen zowel het Nederlandse als het Engelse stelsel van gefinancierde rechtsbijstand aan de vereisten die gesteld worden door artikel 6 lid 3 sub c EVRM en relevante EU regelgeving. In beide stelsels is een beroep op rechtsbijstand afhankelijk gesteld van een financiële drempel en een noodzakelijkheidsvereiste. Ondanks dat in beide landen geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt, voorzien beide stelsels in het recht op gefinancierde rechtsbijstand. Zo ook voorafgaand en tijdens het politieverhoor. Toch is gebleken dat Engeland het stelsel van rechtsbijstand in strafzaken op zo'n wijze heeft geregeld dat het minder toegankelijk is voor een verdachte om een beroep te doen op gefinancierde rechtsbijstand dan een verdachte in Nederland. Naast de financiële drempel en de rechtvaardigheidstoets, zorgen de geldende Widgery-criteria voor een dubbele toets. Engeland heeft namelijk alle factoren die gesteld mogen worden aan de noodzakelijkheidstoets opgenomen in het stelsel. Het stelsel is door deze strenge Widgery-criteria niet heel toegankelijk. Een andere conclusie die uit dit onderzoek kan worden getrokken is dat de kwaliteitseisen in het huidige Nederlandse stelsel primair gericht zijn op het opleidingsniveau van de advocaat en dat deze niet uniform zijn. Het zijn vooral toelatingscriteria die de overhand nemen, die niet of nauwelijks gericht zijn op het proces van de dienstverlening of op het resultaat. Om gefinancierde rechtsbijstand te mogen verlenen gelden extra eisen die voornamelijk gericht zijn op het behalen van jaarlijkse studiepunten. Een klein deel van de eisen heeft betrekking op de praktijk, namelijk het behandelen van 15 strafzaken. De praktijkresultaten lijken minder op de voorgrond te staan. In theorie kan een advocaat weliswaar voldoen aan de opleidingseisen, maar dit betekent niet automatisch dat een advocaat ook de expertise bezit om dit in de praktijk te brengen. De huidige kwaliteitseisen in Engeland zijn gedetailleerder en veeleisender. Per soort advocaat, type rechtsbijstandverlening en plek van de aanhangige procedure gelden verschillende kwaliteitseisen. Zo kan een advocaat rechtsbijstand verlenen op het politiebureau mits de Police Station Qualification or Police Station Representative scheme en the Magistrates Court Qualification zijn behaald. Wanneer voldaan wordt aan de kwaliteitseisen, dan ontvangt de advocaat een Special Quality Mark of Lexcel-keurmerk voor de duur van drie jaren ter bevestiging van het leveren van gekwalificeerde rechtsbijstand. Bovendien dient de strafrechtadvocaat jaarlijks aan de kwaliteitseisen te voldoen om gefinancierde rechtsbijstand te mogen verlenen en is er derhalve sprake van meer controle. Vanuit de strafrechtadvocaat, die al aan veel eisen moet voldoen voordat hij rechtsbijstand mag verlenen, zal het niet van meerwaarde zijn om de wijze waarop Engeland dit heeft geregeld over te nemen in het huidige stelsel. De reden hiervoor is niet alleen dat er een risico bestaat dat het aanbod van strafrechtadvocaten zal afnemen omdat er aan nog meer eisen voldaan moet worden en er nog nauwelijks financiële ruimte over is hieraan te voldoen, maar ook dat het voor de praktijk niet van meerwaarde zal zijn. Het Statuut voor de raadsman in strafzaken voorziet wel in een leidraad voor de praktijk, maar is niet bindend. Door

het Statuut bindend te verklaren zal de kwaliteitseisen meer gericht zijn op de praktijk en zal derhalve bijdragen aan het verhogen van gekwalificeerde rechtsbijstandverlening in de praktijk.

Daar waar in Nederland een beroep op rechtsbijstand in strafzaken eenvoudiger is geregeld maar zorgt voor een toename van de kosten, is een beroep op rechtsbijstand in strafzaken in Engeland minder eenvoudig. Een hogere drempel zorgt voor minder instroom waardoor het stelsel financieel beter beheersbaar blijft. Een moeilijke keuze: of het stelsel wordt minder toegankelijk en het stelsel wordt financieel beheersbaar of de toegankelijkheid tot het stelsel prevaleert boven de overheidskosten. Vanwege de grondwettelijke aanspraken en de onzekere maatschappelijke ontwikkelingen blijft de overheid verantwoordelijk voor een doelmatige en efficiënte besteding van de financiële middelen binnen het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken en de beheersbaarheid van de kosten die daarmee gemoeid gaan, zodat de toegang voor minder draagkrachtigen gegarandeerd blijft. Refererend aan de vele bezuinigingsronden die het stelsel sinds 1994 al heeft ondergaan en de al lage vergoedingen die een strafrechtadvocaat krijgt en het behouden van voldoende aanbod van strafrechtadvocaten, zal het minder toegankelijk maken tot het stelsel een oplossing zijn om het financieel beheersbaar te houden. Dat het stelsel minder toegankelijk wordt, betekent nog niet dat sprake is van schending van artikel 6 lid 3 sub c EVRM, want ook in Engeland is geen sprake van schending van het recht op rechtsbijstand ondanks de strenge en dubbele noodzakelijkheidstoets.

Tenslotte toont de Engelse praktijk enerzijds aan dat de wijzigingen in de vergoedingen voor strafrechtelijke rechtsbijstand geleid hebben tot aanzienlijke besparingen en anderzijds dat de rechtzoekende hierdoor niet belet worden in de mogelijkheid een beroep te kunnen doen op rechtsbijstand. Dit is bereikt door de vergoedingen in complexe zaken op één lijn te brengen. In het huidige Nederlandse stelsel overschrijden complexe zaken het geldende forfait. De extra gewerkte uren worden nadat het vonnis is uitgesproken ingediend ter beoordeling bij de RvR. Niet met zekerheid kan worden gezegd dat deze extra gewerkte uren worden uitbetaald. Om de strafrechtadvocaat financiële zekerheid te bieden, zal het voor de Nederlandse overheid een aanbeveling zijn om de vergoedingen in complexe zaken op één lijn te brengen. Op basis van de in de afgelopen jaren ingediende extra uren in complexe strafzaken bij de RvR, kan een gemiddelde worden berekend die de hoogte van deze vaste vergoeding vaststelt. Deze financiële zekerheid zal mogelijk ook tot gevolg kunnen hebben dat er voldoende aanbod van strafrechtadvocaten zal zijn. Gefinancierde rechtsbijstand is immers een recht van de rechtzoekende, maar geen verplichting voor een advocaat. Met deze maatregelen komt mogelijk een betere prijs-kwaliteitsverhouding tot stand. Niet geheel onbelangrijk, strafrecht is een specialisatie en specialisatie vereist tijd, aandacht en investeringen van de advocaat. Immers heeft een ieder volgens de wet recht op deskundige bijstand en dient dit maatschappelijk goed gewaarborgd te worden op een wijze die recht doet aan de eisen die op dit punt aan de strafrechtadvocaat wordt gesteld. Voornoemde dient onder anderen tot uitdrukking te komen in een redelijke vergoeding die in verhouding staat tot de toenemende druk op de strafrechtadvocaat die vanuit Europese wetgeving wordt opgelegd.

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Boon 2014

A. Boon, *The Ethics and Conduct of Lawyers in England and Wales*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2014.

Bauw, Böhler & Westerveld 2013

E. Bauw, B. Böhler en M. Westerveld, *Togadragers in de rechtsstaat – De Juridische professies en de toegang tot het recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

Blackburn & Polakiewicz 2001

R. Blackburn en J. Polakiewicz, *Fundamental Rights in Europe. The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950-2000*, Oxford: Oxford University Press 2001.

European Commission 2018

European Commission, *European judicial systems – Efficiency and quality of justice*, CEPEJ 2018.

Franken & Spronken 2004

A.A. Franken en T.N.B.M. Spronken, 'Toegespitste gedragsregels en noodzakelijke overheidsgaranties: Statuut voor de raadsman in strafzaken', *Advocatenblad*, afl. 3.

Groot 2000

S.K. Groot, *Internationale bewijsgeving in strafzaken: Nederland, Engeland & Wales*, WODC: Deventer 2000.

Honhon en Souter 2013

A. Honhon en V. de Souter, 'De totstandkoming van de Europese richtlijn betreffende het recht op toegang tot een advocaat', *T. Strafr.* 2013-6.

Inside Police Custody 2014

J. Blackstock, E. Cape, J. Hodgson, A. Ogorodova, T. Spronken en M. VanderHallen, *Inside Police Custody, Training Framework on the Provisions of Suspects' Rights*, United Kingdom: Intersentia 2014.

Legal Aid Agency 2020

Service Development, *Legal Aid Agency, Crown Court Fee Guidance*, October 2020.

Legal Aid Agency 2017

Service Development, *Legal Aid Agency, Specialist Quality Mark Standard*, March 2017.

Legal Service Commission 2006

Secretary of State for Constitutional Affairs and Lord Chancellor, *Legal Aid Reform: The Way Ahead*, November 2006.

Lord Chancellor's Department 1998

Lord Chancellor's Department, *White Paper Modernising Justice*, London: HSMO 1998.

Ministry of Justice 2011

House of Lords, Legislative Scrutiny: *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Bill*, *HM Government's formal response to the Joint Committee on Human Rights twenty-second Report of Session 2010-12*, London: 2011.

Ministry of Justice 2010

Ministry of Justice, *Annex F-Summary of current criminal legal aid scheme*, Transforming legal aid Consultation paper: 2011/2012, November 2010.

Ministry of Justice 2017

Lord Chancellor and Secretary of State for Justice by Command of Her Majesty, *Post-implementatie review van deel 1 van de Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (LASPO)* (CP 37, Ministry of Justice (MoJ), 30 October 2017).

Public Defender Service 2014

Public Defender Service, Code of Conduct: Presented to Parliament pursuant to section 29 of the Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 March 2014.

Rapport Commissie-Wolfsen 2015

Commissie-Wolfsen, *Herijking rechtsbijstand – naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 31753, nr. 110.

Rapport Commissie- Barkhuysen 2016

Commissie-Barkhuysen, *Duurzaam stelsel rechtsbijstand*, 2016.

Rapport Commissie-Van der Meer 2017

Van der Meer, Andere tijden: *Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand*, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, nr. 31753, nr. 142.

Solicitors Regulation Authority 2012

Ministry of Justice 2012, Triennial Review of the LSB of the SRA, the Bar Council and CILEx, March/April 2012; Ministry of Justice – Call for evidence on the regulation of legal services in England and Wales, Solicitors Regulation Authority response, September 2013; Bar Council response to the Review of the Legal Services Regulatory Framework consultation paper, September 2013.

Van Zeeland & Barendrecht 2003

J.M. van Zeeland en C.M.C. Barendrecht, *Rechtsbijstand vergeleken*, Tilburg: Centrum voor aansprakelijkheidsrecht U.v.T 2013.

WODC 2006

M. Koomen, *Lekenparticipatie in de strafrechtspraak, het beeld van de Nederlandse bevolking*, WODC: 23 november 2006.

WODC 2014

Barendrecht e.a., *Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?*, WODC: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 21 februari 2014.

Jurisprudentie

EHRM 9 oktober 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC1044 (*Airey/Ierland*).

EHRM 25 april 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:0425JUD000839878 (*Pakelli/Duitsland*).

EHRM 23 november 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:1123JUD000891980 (*Van der Musselle/België*).

EHRM 28 maart 1990, ECLI:CE:ECHR:1990:0328JUD001193286 (*Granger/UK*).

EHRM 24 mei 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0524JUD001274487 (*Quaranta/Zwitserland*).

EHRM 25 september 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0925JUD001319187 (*Pham Hoang/Frankrijk*).

EHRM 24 november 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:1124JUD001397288 (*Imbrioscia/Switserland*).

EHRM 6 juni 1990, ECLI:CE:ECHR:2000:0606JUD002813595 (*Magee/Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 8 februari 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:0208JUD001873191 (*Murray/Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 10 juni 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:0610JUD001938092 (*Benham/the United Kingdom*).

EHRM 30 juli 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0730JUD002535794 (*Aerts/België*).

EHRM 19 september 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0919JUD004003198 (*Gnahoré/Frankrijk*).

EHRM 19 september 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0919JUD003234696 (*Glaser/Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 11 januari 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0111JUD003846097 (*Platakou/Griekenland*).

EHRM 7 juni 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0607JUD003959498 (*Kress/Frankrijk*).

EHRM 16 oktober 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1016JUD003984698 (*Brennan/UK*).

EHRM 7 mei 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0507JUD004631199 (*McVicar/UK*).

EHRM 16 juli 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0716JUD005654700 (*P.C. & S/Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 21 september 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0921JUD006194500 (*Santambrogio/Italy*).
EHRM 15 mei 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0215JUD006841601 (*Steel en Morris/Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 26 juli 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0726JUD003919998 (*Podbielski and PPU Polpure/Polen*).
EHRM 27 april 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0427JUD003096103 (*Sannino/Italië*).
EHRM 18 oktober 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1018JUD001811402 (*Hermi/Italië*).
EHRM 4 januari 2008, ECLI:CE:ECHR:2012:1106JUD003223804 (*Zdravko Stanev/Bulgaria*).
EHRM 9 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1109JUD0071 (*Beuze/België*).
EHRM 27 november 2008, ECLI:NL:XX:2008:BH0402 (*Salduz/Turkije*).
EHRM 13 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0113JUD001352607 (*Mirosław Orzechowski/Polen*).
EHRM 24 september 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0924JUD000702504 (*Pishchalnikov/Rusland*).
EHRM 13 oktober 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1013JUD000737703 (*Dayanan/Turkey*).
EHRM 10 april 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0410JUD000808805 (*Gabrielyan/Armenia*).
EHRM 24 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1024JUD006288011 (*Navone e.a./Monaco*).
EHRM 13 september 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0913JUD005054108 (*Ibrahim e.a./Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 27 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1127JUD005783709 (*Soytemiz/Turkije*).

HR 30 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH3079.
HR 22 December 2015, ECLI:NL:HR:2015:3608.